Boletín ieee 3

número 39

julio/septiembre 2025



MINISTERIO
DE DEFENSA

Catálogo de Publicaciones de Defensa
publicaciones.defensa.gob.es

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado
cpage.mpr.gob.es

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

Edita:

MINISTERIO DE DEFENSA
SUBSECRETARÍA DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2025

NIPO 083-22-122-5 (edición impresa)
ISSN 2990-2061 (edición impresa)
Depósito legal M 13458-2023

Fecha de edición: noviembre de 2025
Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

NIPO 083-22-123-0 (edición en línea)
ISSN 2530-125X (edición en línea)

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

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

índice



julio/septiembre

2025

Análisis

9 La guerra ha vuelto con fuerza a la geopolítica. José Pardo de Santayana

41 La obsesión rusa: desinformación y propaganda en el Sahel. Ignacio Fuente Cobo

58 Un mundo en profunda transformación. Jorge Dezcallar de Mazarredo

81 ¿La historia se repetirá? La India hoy, como China ayer, el riesgo de una nueva trampa de Tucídides. Javier Fernández Aparicio

98 Europa: una revisión de riesgos geopolíticos, económicos, sociales y climáticos. Daniel Fuentes Castro

127 Disputa por la hegemonía marítima. China sigue aguas a Mahan; EE. UU. trata de recuperar rumbo. Abel Romero Junquera

150 Coyuntura crítica en la defensa de la UE: innovación institucional, integración de mercado y desafíos de gobernanza. Juan C. Castilla

170 La integración de Ucrania en la arquitectura industrial estratégica de defensa europea. Francisco Márquez de la Rubia

188 Mundos a caballo. Irán como pivote geopolítico. Federico Aznar Fernández-Montesinos

235 Empleo de misiles rusos de largo alcance en la guerra en Ucrania. Luis V. Pérez Gil

252 La guerra de los doce días: El león de Judá contra el león del sol. José Ignacio Castro Torres

266 Indo-Pacífico 2025: estrategias, cooperación y competencia. Eva Borreguero Sancho

299 Siglo XXI: ¿El retorno de los imperios... también del otomano? Pedro Sánchez Herráez

314 Redefiniendo las relaciones España-África: por un futuro sostenible y justo y un desarrollo compartido entre España y África. José Segura Clavell

345 Los aranceles universales. Una nueva fase en la confrontación geopolítica entre China y Estados Unidos. Federico Aznar Fernández-Montesinos

401 Latinoamérica: ¿cómo escapar de la trampa del sur global? Juan Pablo Toro

415 La OTAN entre Washington y La Haya: crisis de identidad y discurso. Juan C. Castilla

435 Oriente Medio ante los proyectos de reconfiguración en 2025. Haizam Amirah-Fernandez y Rosa Meneses

462 La industria siderúrgica de la UE en la encrucijada: la descarbonización y el sector de la defensa como solución. Mar Hidalgo García

Opinión

485 FOCAC y el Nuevo Multilateralismo Chino. Lucía Hernán Ramos

506 El «efecto Zelensky» y la proyección de disuasión de China ante los acuerdos minilaterales de defensa. Águeda Parra Pérez

523 IA generativa y sistemas serverless en desinformación bélica con LUTs: impacto y ética. Estíbaliz García Huete, Sara Ignacio Cerrato, David Pacios Izquierdo, José Luis Vázquez Poletti, Mª José Pérez Serrano, Andrea Donofrio

537 Grupos terroristas en el Sahel: ¿Unidos por un mismo fin o enfrentados por la dominación? Aián Martín Núñez

549 El gasto en defensa en España. El objetivo del 2 por 100 del PIB. Jesús María Izquierdo Rodríguez

584 Una aproximación politológica al análisis del dominio cognitivo. Josep Baques Quesada

603 Implicaciones geopolíticas y estratégicas del cambio de régimen en Siria. Rafael Borgoñoz Moya

622 Somalia y la insurgencia de Al-Shabaab: análisis de los mecanismos de poder paralelo en un Estado fragmentado. Cristina Contreras López

639 Soberanía en las profundidades: el lecho marino como nuevo dominio estratégico. Augusto Conte de los Ríos

679 El Ártico: nuevo escenario geopolítico. Alejandro Álvarez Pérez, Pedro Dodero Vázquez, Ignacio García Prieto, Jesús Iráizoz Domínguez, Mar Lupión Torres y Ada Santana Aguilera

699 Los parques fotovoltaicos flotantes: una nueva frontera en la energía solar. Tomás García-Figueras

714 La Trinidad Imposible de Irán. Ana Núñez Cifuentes

738 La desinformación rusa y el ciber-terrorismo de falsa bandera: el caso del ciber-califato. Manuel R. Torres Soriano

757 La gran baza de Putin, la construcción social de la realidad. Ignacio Nieto Fernández

772 El papel de los colaboradores locales en conflictos internacionales. Álvaro Castro Sampedro

787 Neo-otomanismo en la política exterior de Turquía: un análisis de la influencia turca en Siria (2016–2024). J. Luigi M. Kunz Saponaro

802 Nuevos tiempos para el Indo-Pacífico: China proyecta poderío naval y Estados Unidos redefine las relaciones de defensa. Águeda Parra Pérez

818 Wild New World. Alejandro Mackinlay

829 Sobre la figura intelectual de Andrés González Martín. Una teoría del todo. Recensión del libro «Líder, poder y guerra. Escritos de Geoestrategia». Federico Aznar Fernández-Montesinos

851 El retorno a las esferas de influencia. Miguel Ángel Melián Negrín

868 Japón: Un nuevo marco para la seguridad económica. Borja Llandres Cuesta

889 La emergencia suprema y la Teoría de la Guerra Justa. Juan Antonio Moliner González

909 El Ascenso Geopolítico del Ártico: Factores y Dinámicas en Juego. María Remiro Soriano

929 Revitalizar el espacio inversor iberoamericano con España como puente y país vertebrador con la Unión Europea. Ramón Casilda Béjar

942 Las giras de inspección como expresión relevante de la praxis política del PCCh. Xulio Rios

957 Las redes sociales como armas de influencia masiva y la necesidad de una doctrina informativa. Miguel López Garay

985 «Eurasia, validez de un concepto geopolítico». Leonardo Quijano Santibáñez

998 Impacto de la regulación de la Inteligencia Artificial en defensa y seguridad. Emma Talavera Rodríguez

1013 La minería en aguas profundas. Su futuro y el quiebre del multilateralismo. Guillermo Moya Barba

1028 ¿Está el dragón estrangulando al tigre de Bengala? Examinando la contraestrategia india al Collar de Perlas chino. Miguel Gómez Catalán

1046 El espacio: la última frontera del poder. Geopolítica, seguridad y la nueva carrera espacial. Manuela Carcar Albarrán*

1070 Vencer sin combatir: la vigencia de Sun Tzu en la guerra híbrida moderna. Marc Vendrell Martínez*

Investigación

1085 El Magreb: oportunidades y desafíos para España en el nuevo escenario internacional. Elena C. Díaz Galán

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

boletín

Documentos

ANÁLISIS

índice



Documentos
ANÁLISIS

9 La guerra ha vuelto con fuerza a la geopolítica. José Pardo de Santayana

41 La obsesión rusa: desinformación y propaganda en el Sahel. Ignacio Fuente Cobo

58 Un mundo en profunda transformación. Jorge Dezcallar de Mazarredo

81 ¿La historia se repetirá? La India hoy, como China ayer, el riesgo de una nueva trampa de Tucídedes. Javier Fernández Aparicio

98 Europa: una revisión de riesgos geopolíticos, económicos, sociales y climáticos. Daniel Fuentes Castro

127 Disputa por la hegemonía marítima. China sigue aguas a Mahan; EE. UU. trata de recuperar rumbo. Abel Romero Junquera

150 Coyuntura crítica en la defensa de la UE: innovación institucional, integración de mercado y desafíos de gobernanza. Juan C. Castilla

170 La integración de Ucrania en la arquitectura industrial estratégica de defensa europea. Francisco Márquez de la Rubia

188 Mundos a caballo. Irán como pivote geopolítico. Federico Aznar Fernández-Montesinos

235 Empleo de misiles rusos de largo alcance en la guerra en Ucrania. Luis V. Pérez Gil

252 La guerra de los doce días: El león de Judá contra el león del sol. José Ignacio Castro Torres

266 Indo-Pacífico 2025: estrategias, cooperación y competencia. Eva Borreguero Sancho

299 Siglo XXI: ¿El retorno de los imperios... también del otomano? Pedro Sánchez Herráez

314 Redefiniendo las relaciones España-África: por un futuro sostenible y justo y un desarrollo compartido entre España y África. José Segura Clavell

345 Los aranceles universales. Una nueva fase en la confrontación geopolítica entre China y Estados Unidos. Federico Aznar Fernández-Montesinos

401 Latinoamérica: ¿cómo escapar de la trampa del sur global? Juan Pablo Toro

415 La OTAN entre Washington y La Haya: crisis de identidad y discurso. Juan C. Castilla

435 Oriente Medio ante los proyectos de reconfiguración en 2025. Haizam Amirah-Fernandez y Rosa Meneses

462 La industria siderúrgica de la UE en la encrucijada: la descarbonización y el sector de la defensa como solución. Mar Hidalgo García

Documento
Análisis

41/2025 3 de junio de 2025

José Pardo de Santayana

La guerra ha vuelto con fuerza a la geopolítica



La guerra ha vuelto con fuerza a la geopolítica

Este análisis forma parte del *Panorama Estratégico 2025*
Editado en marzo de 2025

Resumen:

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

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

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

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

Si no se invierte la creciente rivalidad entre las grandes potencias, el mundo podría acabar marchando sonámbulo hacia el abismo de una guerra devastadora. Por lo tanto, es esencial revisar los parámetros intelectuales desde los que se interpreta el fenómeno bélico.

Palabras clave:

Geopolítica, Guerra, Pensamiento estratégico, Tecnología, Grandes potencias, Occidente, Ucrania, Oriente Medio.

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

War has strongly returned to geopolitics

Abstract:

The end of the Cold War, the collapse of the communist system and the subsequent triumph of the liberal-democratic model induced in Western societies the dominant idea that war in capital letters had become history.
Three decades later, the world panorama is the opposite: war has returned to the very center of international relations, nuclear weapons have regained their lost prominence, and Europe is living under the threat of a worrying escalation.
The wars in Ukraine and the Middle East have put the final nail in the coffin of the international order presided over by the USA, have distanced the Global South from Western leadership and are bringing the revisionist powers, China and Russia, closer into line with Iran and North Korea.
In addition, wars are accelerating exponential advances in certain technologies that, in a sorcerer's apprentice fashion, could take on a life of their own and intensify warmongering dynamics.
If the growing rivalry between the major powers is not reversed, the world could end up sleepwalking into the abyss of a devastating war. It is therefore essential to review the intellectual parameters from which the war phenomenon is interpreted.

Keywords:

Geopolitics, War, Strategic thinking, Technology, Great powers, West, Ukraine, Middle East.

> «Las perspectivas de paz en el mundo siguen siendo sombrías, con un aumento de los conflictos insolubles impulsados por la proliferación de partes, la superposición y diversidad de causas, la escalada de las tensiones geopolíticas y la creciente fragmentación. Así, la intensidad y el número de víctimas mortales de los conflictos armados siguen aumentando, con un incremento interanual del 37 %».
>
> (Armed Conflict Survey 2024)[1]

Introducción

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

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

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

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

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

> decir, el punto final de la evolución ideológica de la humanidad y la universalización de la democracia liberal occidental como forma final de gobierno humano. [...]
>
> Esto no implica el fin de los conflictos internacionales *per se*. El mundo quedaría dividido entre una parte histórica y otra posthistórica. El conflicto entre los Estados que aún están en la historia, y entre dichos Estados y los del final de la historia seguiría siendo posible. [...] Pero los conflictos a gran escala deben implicar a grandes Estados que siguen atrapados en las garras de la historia, que son los que parecen estar desapareciendo de la escena. [...]
>
> El final de la historia será muy triste. La lucha por el reconocimiento, la voluntad de arriesgar la vida por un objetivo puramente abstracto, la lucha ideológica mundial que exigía audacia, valor, imaginación e idealismo, serán sustituidas por el cálculo económico, la resolución interminable de problemas técnicos, las preocupaciones medioambientales y la satisfacción de las sofisticadas demandas de los consumidores»[2].

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

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

Estas guerras han reconfigurado la geopolítica al atraer a decenas de otros países y a una serie de temibles actores no estatales. De ese modo, el panorama internacional está

[2] Fukuyama, F. (1989). The end of History? [en línea]. *The National Interest*. [Consulta: 2025]. Disponible en: Fukuyama, Francis - The End of History | PDF | Georg Wilhelm Friedrich Hegel | Liberalism.
[3] Brands, H. (2024). The Next Global War: How Today's Regional Conflicts Resemble the Ones That Produced World War II. *Foreign Affairs*.
[4] *Ibidem*.

dominado por una lógica confrontacional que, desde cosmovisiones antagónicas, ha puesto su confianza en la fuerza para conformar el futuro orden global según sus propios valores e intereses. Además, con los asombrosos progresos materiales de la humanidad, la guerra se ha vuelto más destructiva con perfiles potencialmente apocalípticos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿Cómo hemos llegado hasta aquí?

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

Además, algunas de aquellas guerras habían incubado movimientos e ideologías radicales que utilizan el terrorismo como modo de acción. Si al final de la Guerra Fría la victoria en la guerra afgano-soviética había impulsado el nacimiento de Al Qaeda —con su corolario del 11S— y las guerras en Oriente Medio habían propiciado la aparición de diversas milicias de carácter terrorista, la intervención estadounidense en Irak en 2003 desestabilizó Oriente Medio y sirvió de caldo de cultivo para la emergencia del Estado Islámico. Estas multinacionales del terrorismo lanzaron sus ondas de choque en todas las direcciones.

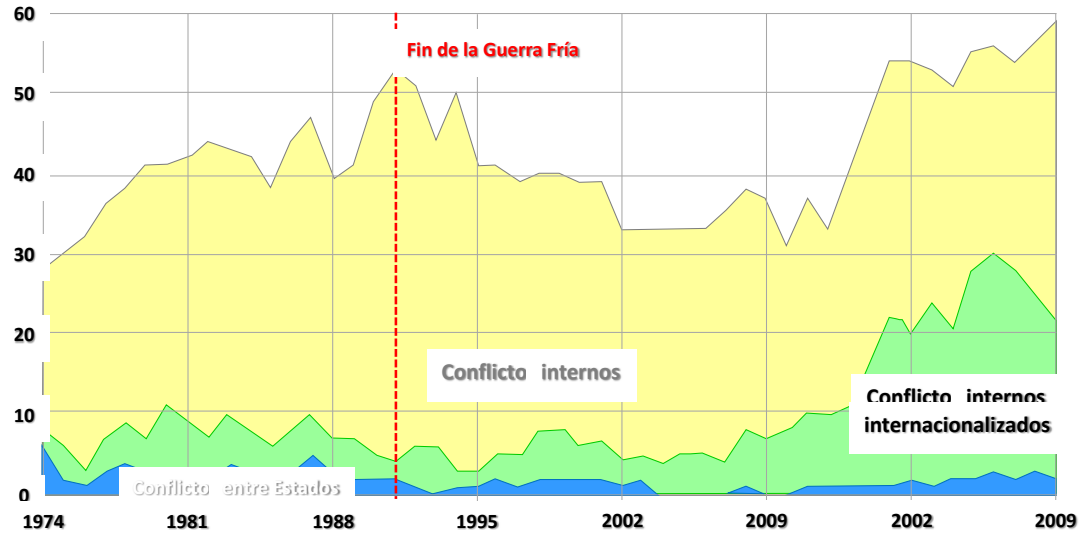


Figura 1: evolución del número de conflictos armados desde 1946 a 2023. *Fuente*: elaboración propia con datos de UCDP Charts, Graphs and Maps (UU.SE)

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

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

> «La postura cada vez más agresiva de China en el mar de China Meridional y en las islas Senkaku en el mar de China Oriental es menos importante en sí misma que como señal de lo que está por venir. Durante las seis décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la *pax pacifica* estadounidense ha proporcionado el marco económico y de seguridad en el que los países asiáticos han producido el crecimiento económico más rápido de la historia. Sin embargo, tras emerger como una gran potencia que superará a Estados Unidos en la próxima década para convertirse en

> la mayor economía del mundo, no es de extrañar que China exija revisiones de las reglas establecidas por otros. La pregunta que definirá el orden mundial en las próximas décadas será: ¿podrán China y Estados Unidos escapar de la trampa de Tucídides?»[6].

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

> «China y Rusia desafían el poder, la influencia y los intereses estadounidenses, y tratan de erosionar la seguridad y la prosperidad de Estados Unidos […] China y Rusia son poderes revisionistas que quieren configurar un mundo antitético a los valores e intereses de EE. UU.»[7].

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

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

[6] Allison, G. (2012). Thucydides's trap has been sprung in the Pacific. *Financial Times*.
[7] The White House. (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. [Consulta: 2024]. Disponible en: NSS_BookLayout_FIN_121817.indd.
[8] O'Brien, R. (2020). How China Threatens American Democracy. *Foreign Affairs*.

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

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

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

Respuesta inadecuada

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

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

[9] Pardo de Santayana, J. (2024). Las potencias revisionistas y el sur global. *Panorama Estratégico 2024*, IEEE. [Consulta: 2025]. Disponible en: Panorama estratégico 2024 - CESEDEN.
[10] Kissinger, H. (2022). *Leadership: Six Studies in World Strategy*. Nueva York, Penguin Press.

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

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

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

Sin embargo, se puede comprobar que esta estrategia no está encontrando una buena acogida fuera del ámbito occidental: el resto del mundo cuestiona el liderazgo estadounidense y se resiste a los valores que Occidente representa, teiendo en cuenta que, además, la gran potencia norteamericana está profundamente dividida por una cuestión de valores.

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

> «Tras la conmoción del 11S en 2001, la atención pasó a centrarse en las organizaciones terroristas, los insurgentes y otros grupos no estatales. La consiguiente “guerra contra el terror” relegó a un segundo plano la reflexión sobre los

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

> conflictos entre Estados. Por supuesto, la guerra fue una característica importante del periodo posterior al 11S. Pero fue un fenómeno muy circunscrito, a menudo de escala limitada y librado en lugares remotos contra adversarios oscuros. Durante la mayor parte de este siglo, la perspectiva de una guerra de gran envergadura entre Estados fue una prioridad menor para los pensadores y planificadores militares norteamericanos»[12].

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

> «Hace poco menos de una década, existía un consenso cada vez mayor entre muchos expertos sobre cómo se reconfigurarían los conflictos en los próximos años. Serían más rápidos, se librarían mediante la cooperación entre personas y máquinas inteligentes, y dependerían en gran medida de herramientas autónomas como los drones. El espacio y el ciberespacio serían cada vez más importantes. [...] Las amenazas nucleares persistirían, pero serían limitadas en comparación con los peligros existenciales del pasado»[13].

La cruda realidad

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

[12] Karlin, M. (2024). The Return of Total War: Understanding—and Preparing for—a New Era of Comprehensive Conflict. *Foreign Affairs*.
[13] *Ibidem.*

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

- En la guerra de Ucrania, Kiev y sus aliados se enfrentan al dilema de asumir un elevado riesgo nuclear o prolongar una guerra devastadora sin un claro horizonte de victoria mientras Moscú encuentra oxígeno en el sur global[15]. En 2025, la llegada de Trump abre un gran interrogante.
- En Oriente Medio, el botón donde se abrocha la geopolítica mundial, el estallido de la guerra entre Israel y Hamás ha desestabilizado la región y más allá, amenazando con el inicio de diversos conflictos interestatales entre los que destaca una guerra a gran escala entre Irán e Israel[16]. El alto el fuego acordado en enero de este año permite una cierta esperanza.
- La posibilidad de una guerra por Taiwán o por los múltiples puntos en disputa cercanos es un volcán contenido que focaliza la atención estratégica de los dos gigantes de la geopolítica mundial, obsesiona a muchos de los vecinos y puede afectar al resto del mundo.
- Corea del Norte escenifica un espectáculo surrealista de actitudes cada vez más amenazantes. Su régimen está saliendo del aislamiento y se está reforzando gracias a la guerra de Ucrania y al desencuentro entre las grandes potencias. En Washington se teme que, si estos dos últimos teatros se inflamaran con los otros dos todavía activos, la situación se podría volver inabordable.

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

[14] Westad, O. A. (2024). Sleepwalking Toward War: Will America and China Heed the Warnings of Twentieth-Century Catastrophe?. *Foreign Affairs*.
Stavridis, J. y Ackerman, E. (2021). How the U.S. Could Sleepwalk into a War with China [en línea]. *TIME*. [Consulta: 2025]. Disponible en: How the U.S. Could Sleepwalk into a War with China | TIME.
[15] Pardo de Santayana, J. (2024). Rusia enrocada. *Revista de Política Exterior*.
[16] Mia, I. *Op. cit.*

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

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

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

> «Vivimos tiempos de cambio y esta nueva Administración se va a formar partiendo de esta idea. No vienen a continuar ni a rectificar algunas políticas. Su ánimo es más radical y su voluntad firme, tanto por las características del personaje como porque solo va a tener cuatro años para desarrollar una política que busca provocar grandes cambios. Las prisas son evidentes»[18].

El sur global toma la palabra

Mientras tanto, se estaba produciendo un fenómeno en la sombra que ahora está emergiendo a la superficie. Las naciones a las que ahora se designa con el término

[17] *Ibidem.*
[18] Portero, F. (2024). Qué Alianza [en línea]. *El Debate*. [Consulta: 2025]. Disponible en: Florentino Portero | Qué Alianza.

bastante ambiguo de sur global, venían observando como «el macho alfa» de la geopolítica mundial estaba siendo retado, podía perder su posición de privilegio y se acercaba la hora del relevo. Tras mucho tiempo en una jerarquía subordinada y molestos por el paternalismo occidental, ahora perciben la oportunidad de sacudirse la tutela de Occidente y de reivindicar el papel y la dignidad que creen que les corresponde.

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

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

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

La ampliación de los BRICS y su potencial desarrollo como foro alternativo al G7 está favoreciendo a las potencias revisionistas, ya que reduce significativamente la capacidad de EE. UU. y sus aliados para utilizar las sanciones y su domino económico por medio del dólar con fines estratégicos. La resiliencia económica mostrada hasta ahora por Rusia en la guerra de Ucrania es buena prueba de ello.

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

> «Algunos de sus miembros, entre los que destacan China y Rusia, quieren situar a la agrupación en contra de Occidente y del orden mundial diseñado por EE. UU. La incorporación de Irán, adversario empedernido de EE. UU., no hace sino acentuar la sensación de que el grupo se alinea ahora en uno de los bandos de una batalla

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

> geopolítica de mayor envergadura. Otros miembros, en particular Brasil e India, no comparten esta ambición. Por el contrario, quieren utilizar el BRICS para democratizar y fomentar la reforma del orden existente, ayudando a guiar al mundo desde la desvanecida unipolaridad de la era posterior a la Guerra Fría hacia una multipolaridad más genuina en la que los países puedan moverse entre los bloques liderados por EE. UU. y China»[20].

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

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

> «Ambos países también establecieron una comisión militar conjunta para facilitar el compromiso de alto nivel entre sus generales, la formación de personal y la adquisición de armas. […] Pero desde 2022, Moscú y Teherán han llevado su cooperación en materia de defensa a un nivel completamente nuevo. Irán suministra ahora a Rusia drones de combate, misiles balísticos, proyectiles de artillería, munición para armas pequeñas, misiles antitanque, bombas de mortero y bombas planeadoras. Irán también ayudó a Rusia a construir una fábrica de drones en la región rusa de Tartaristán. A cambio, Rusia ha accedido a enviar a Teherán aviones de combate, helicópteros de ataque, aviones de entrenamiento y sistemas de radar. También ha compartido capacidades cibernéticas y de inteligencia». [...]
>
> Irán y Rusia cooperan en mucho más que asuntos militares convencionales. [...] El Kremlin ha compartido información y tecnología secretas para ayudar a Teherán a desarrollar armas nucleares. Rusia ha aprovechado su puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU para proteger a Irán de la rendición de cuentas por sus acciones desestabilizadoras y sus violaciones del derecho internacional. Moscú ha compartido

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

información de inteligencia y ha proporcionado armas a grupos respaldados por Irán, como Hamás, Hezbolá y los hutíes»[21].

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

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

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

Panorama bélico global en cifras

El número, la intensidad y la duración de los conflictos en el mundo están en su nivel más alto desde antes del final de la Guerra Fría. Las guerras son cada vez más difíciles de abordar y presentan una mayor violencia armada en medio de una proliferación de actores, motivos complejos y superpuestos e influencias globales, entre los que destaca la progresiva internalización de los conflictos internos.

Esta tendencia se debe a la creciente competición entre las grandes potencias y a las posturas más asertivas en política exterior de muchas potencias emergentes en un contexto de gradual fragmentación geopolítica. Los recientes *shocks* provocados por la pandemia de coronavirus y la guerra en Ucrania se han sumado a los males de los

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

Estados y regiones frágiles reforzando las causas de los conflictos al tiempo que se reducen los recursos para resolverlos o, al menos, mitigarlos[22].

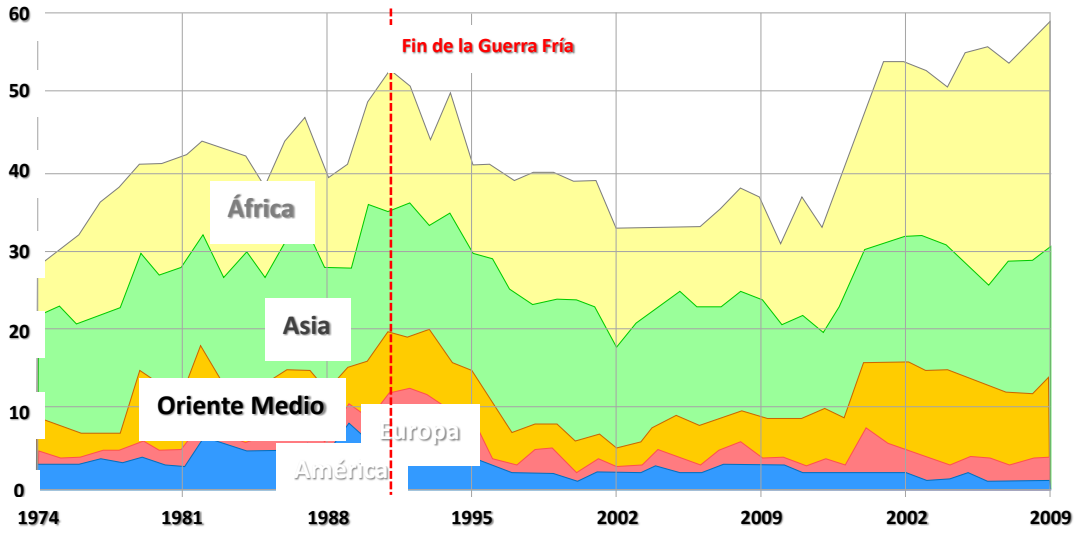


Figura 2: número de conflictos armados estatales por regiones de 1946 a 2023. *Fuente*: elaboración propia con datos de UCDP Charts, Graphs and Maps (uu.se)

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

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

[22] Mia, I. *Op. cit.*
[23] Según el *Uppsala Conflict data program* disponible en: https://ucdp.uu.se/year/2022.

cada vez más problemática en términos de necesidades humanitarias, de estabilización y de reconstrucción.

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

La guerra como laboratorio tecnológico y acelerador de cambio

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

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

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

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

> «La era de la guerra limitada ha terminado; ha comenzado la era del conflicto total. De hecho, lo que el mundo está presenciando hoy en día se asemeja a lo que los

[24] Mia, I. *Op. cit*.

> teóricos del pasado han denominado "guerra total", en la que los combatientes recurren a ingentes recursos, movilizan a sus sociedades, dan prioridad a la guerra sobre todas las demás actividades estatales, atacan una amplia variedad de objetivos y remodelan sus economías y las de otros países. Pero debido a las nuevas tecnologías y a los profundos vínculos de la economía globalizada, las guerras actuales no son una mera repetición de antiguos conflictos»[25].

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

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

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

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

[25] Karlin, M. *Op. cit.*
[26] *Ibidem*.

> «Los avances en IA y sistemas autónomos, combinados con una nueva generación de tecnologías disponibles en el mercado y la reducción de los costes de fabricación, están permitiendo a los ejércitos y grupos armados devolver la "masa" al campo de batalla»[27].

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

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

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

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

Es curioso observar cómo Turquía e Irán, países con los que no se contaba en el ámbito de la innovación militar, se han adelantado tanto a Rusia como a los otros países europeos en el desarrollo de drones. Esto, junto con el valor operativo que están

[27] Horowitz, M. (2024). Battles of Precise Mass: Technology Is Remaking War—and America Must Adapt. *Foreign Affairs*.
[28] *Ibidem*.
[29] *Ibidem*.

adquiriendo estos medios baratos y fáciles de producir, eleva el número de Estados y actores de relevancia estratégica.

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

En un contexto con tantas armas guiadas a distancia, la guerra electrónica gana enorme importancia. Rusia la está utilizando con mucha eficacia, lo que, por ejemplo, ha reducido el acierto de la artillería de largo alcance, como los HIMARS, contra sus objetivos en más de un 90 %.

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

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

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

[30] Milley, M. A. y Schmidt, E. (2024). America Isn't Ready for the Wars of the Future: And They're Already Here. *Foreign Affairs*.
[31] Horowitz, M. *Op. cit*.
[32] Giles, M. (2029). Cómo las armas cuánticas cambiarán las guerras del futuro [en línea]. *MIT Technology Review*. [Consulta: 2025]. Disponible en: Cómo las armas cuánticas cambiarán las guerras del futuro | MIT Technology Review en español.
[33] Horowitz, M. *Op. cit.*

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

> «A medida que la tecnología digital se va integrando cada vez más en todos los aspectos de nuestras vidas, la importancia de la ciberseguridad no puede dejar de recalcarse. Los estudios sugieren que los daños causados por la ciberdelincuencia podrían alcanzar los 10,5 billones de dólares anuales en 2025, por lo que la necesidad de contar con defensas sólidas debería ser bastante evidente»[34].

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

De nuevo la amenaza de mutua destrucción asegurada

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

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

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

Hacia 2033, China podría alcanzar las 1500 cabezas nucleares desplegadas, igualando las que tienen EE. UU. y Rusia, y transformando por completo el equilibrio nuclear global. ¿Permitirá Washington que Moscú y Pekín combinadas puedan llegar a superar claramente su propia capacidad nuclear? ¿Qué terminarán haciendo la India y, en consecuencia, Pakistán? ¿Cómo reaccionará Israel si Irán cruza el umbral nuclear? ¿Qué harán las otras potencias regionales como Arabia Saudí y Turquía? Y en el lejano Oriente asiático, ¿cómo actuarán Japón y Corea del Sur frente a las constantes provocaciones de Corea del Norte?

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

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

> «Desde que Rusia invadió Ucrania en febrero de 2022, ha puesto aproximadamente el 30 % de sus 5580 cabezas nucleares estimadas en una situación insosteniblemente precaria. Al principio de la guerra, las preocupaciones de que la invasión aumentara el peligro de una detonación nuclear o explosión accidental se centraron en el riesgo para las cuatro centrales nucleares de Ucrania y las amenazas de Rusia de escalar

[35] U.S. Department of Defense. (2024). *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2024, Annual Report to Congress* [en línea]. U.S. Department of Defense. [Consulta: 2025]. Disponible en: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2024.
[36] Woodward, B. (2024). *War*. Nueva York, Simon & Schuster.
[37] Sciutto, J. (2024). Exclusive: US prepared 'rigorously' for potential Russian nuclear strike in Ukraine in late 2022, officials say [en línea]. *CNN*. [Consulta: 2025]. Disponible en: Exclusive: US prepared 'rigorously' for potential Russian nuclear strike in Ukraine in late 2022, officials say | CNN Politics.

> intencionadamente el conflicto más allá del umbral nuclear. Pero cuanto más intenta Ucrania atacar objetivos dentro de Rusia, más claro queda que la falta de voluntad de Rusia para proteger adecuadamente los arsenales nucleares que ha almacenado en su oeste —que ahora están a distancia de alcance de los misiles y aviones no tripulados ucranianos e incluso de las tropas ucranianas— supone un grave riesgo»[38].

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

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

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

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

[38] Moon, W. (2024). How the War in Ukraine Could Go Nuclear—by Accident. *Foreign Affairs*.
[39] *Ibidem*.
[40] Kissinger, H. (2023). Henry Kissinger explains how to avoid world war three. *The Economist*.

Diversidad de actores implicados

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

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

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

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

Una perspectiva desde España

La distancia que separa España de los campos de batalla de Ucrania y de Oriente Medio reduce también el impacto inmediato de estas guerras en su territorio. Las tropas españolas desplegadas en la frontera este de la OTAN lo hacen, en principio, por compromiso y solidaridad con sus aliados. No obstante, la resolución de la guerra de

Ucrania podría tener una incidencia determinante en el futuro de la Unión Europea, de modo que no puede descartarse incluso que esta se pudiera llegar a romper.

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

Una preocupación suplementaria y vinculada a lo anterior es la presencia y actitud de Rusia en África, donde parece haber llegado para quedarse. Esto se presenta como un obstáculo para las esenciales relaciones de España y la UE con el continente y, muy en particular, para las estrategias de seguridad dirigidas a la región. De igual modo, preocupante es la posibilidad de que el Kremlin pueda instigar la desestabilización de alguno de los vecinos del sur como medio para obligar a las potencias occidentales a desviar la atención y los recursos en esa dirección.

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

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

Del mismo modo, no podemos dejar de preguntarnos qué consecuencias puede llegar a tener, tanto en Oriente Medio como fuera de allí, la desesperación y el dolor de la población palestina como consecuencia de la guerra de Gaza. ¿Inducirá la gestación de alguna nueva versión del terrorismo yihadista o intensificará el ya existente? ¿Lanzará

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

sus ondas de choque a las sociedades europeas o al Sahel, región donde, hasta ahora, más crecía aquel terrorismo?

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

Reflexión sobre la naturaleza de la guerra

El filósofo y jesuita Carlos Valverde consideraba al ser humano una realidad desconcertante. No lo entendía en un sentido positivo o negativo, sino más bien como la incapacidad de interpretar, explicar y prever los comportamientos humanos hasta sus últimos detalles y consecuencias[42]. De este modo, no habría ninguna teoría capaz de abarcar en su totalidad los fenómenos humanos. Siempre quedaría, de alguna manera, la capacidad del hombre para sorprenderse a sí mismo.

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

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

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

[42] Valverde, C. (1996). *Génesis estructura y crisis de la modernidad*. BAC.

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

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

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

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

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

[43] Kant, I. (1795). *Hacia la paz perpetua. Un diseño filosófico*. Alamanda.
[44] Mearsheimer, J. J. (2015). *Why is Ukraine the West's Fault? Featuring John Mearsheimer* [en línea]. Conferencia pronunciada en la Universidad de Chicago, 25 de septiembre. [Consulta: 2025]. Disponible en: Why is Ukraine the West's Fault? Featuring John Mearsheimer - YouTube
[45] Ver: Mearsheimer, J. J. en su propia página web: Mearsheimer | Home.

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

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

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

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

[46] Kreeft, P. (2023). *Socrates Children*, *Volume III, flilósofos modernos*. World on Fire.
[47] Fukuyama, F. *Op. cit.*
[48] Kreeft, P. *Op. cit.*

confrontación geoestratégica, como los que estamos viviendo, las teorías realistas ganan vigencia.

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

Ni idealistas ni realistas aciertan en captar toda la complejidad de la condición humana frente al fenómeno de la guerra. Claudio Sánchez Albornoz afirmaba que «la libertad hace la historia y la historia la libertad»[51], lo que supone que las sociedades humanas y sus líderes tienen la facultad de elegir entre el camino que conduce a la paz y el que apuesta por la guerra. Ninguna de las dos opciones está determinada, si bien cada momento histórico encuentra unas circunstancias y condiciones más o menos favorables a una u otra.

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

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

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

Por ello, la prioridad debería ser invertir esa tendencia confrontacional estableciendo medidas de confianza y mecanismos de coexistencia. Como Graham Allison lleva proponiendo desde hace tiempo, el énfasis no debe ponerse en ganar la contienda entre

[49] Mthembi-Mahanyele, S. (2024). *La política exterior de Sudáfrica* [en línea]. [Documento de análisis del IEEE 49/2024, 10 de julio]. [Consulta: 2025]. Disponible en: Documentos de opinión - CESEDEN.
[50] Gisotti, A. (2022). El perdón los hará libres: La lección de Nelson Mandela [en línea]. *Vatican News*. [Consulta: 2025]. Disponible en: El perdón los hará libres: La lección de Nelson Mandela - Vatican News.
[51] Valverde, C. *Op. cit.*

las grandes potencias, sino más bien en evitar la guerra entre ellas y, al mismo tiempo, procurar que la rivalidad que las atenaza no propague el fenómeno bélico a otros lugares.

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

Conclusión

Tras la Guerra Fría, la excesiva fe en que la paz se abriría camino de la mano de la globalización y de la progresiva democratización del mundo debilitó los mecanismos y las actitudes mentales para oponerse a las voluntades de signo contrario que, por mucho que se las despreciara, no habían dejado de existir. Esto facilitó «paradójicamente» el avance del fenómeno bélico.

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

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

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

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

Además, existe el riesgo de que la ley del péndulo lleve a las sociedades occidentales del optimismo kantiano a un jingoísmo belicista. Ni el idealismo ni el realismo tienen la

clave para abordar los retos a los que se enfrenta el mundo. No se debe perder la confianza en la libertad humana para encontrar el camino de la paz, ni descartar tampoco que esta pueda optar por el de la guerra. Hay que preparase para la guerra, al tiempo que se construye un contexto internacional propicio para la paz.

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

*José Pardo de Santayana**
Coronel de Artillería del Ejército de Tierra (DEM).
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

42/2025 4 de junio de 2025

Ignacio Fuente Cobo

La obsesión rusa: desinformación y propaganda en el Sahel

La obsesión rusa: desinformación y propaganda en el Sahel

Resumen:

Este documento analiza la creciente influencia de Rusia en la región del Sahel a través de sofisticadas campañas de desinformación y propaganda. Estas campañas han logrado un éxito significativo especialmente entre la juventud africana, evidenciado en el aumento del sentimiento prorruso y la expulsión de la presencia occidental de varios países del Sahel. El enfoque ruso ha capitalizado las vulnerabilidades informativas de la región, como la debilidad de los medios locales, el alto uso de redes sociales entre los jóvenes y el acceso limitado a noticias fiables. Como resultado, la desinformación rusa ha contribuido a la desestabilización del Sahel, la consolidación de regímenes militares y la marginación de voces disidentes, posicionando a Rusia como un actor geopolítico tan central como peligroso en la región. Europa debe apostar por un enfoque integral más comprometido y ambicioso que combine la lucha contra la desinformación con el apoyo a la gobernanza, el desarrollo local y la comunicación transparente y adaptada a las realidades del Sahel. Solo así podrá recuperar la influencia perdida y evitar que la presencia militar, diplomática y económica de Rusia, así como su popularidad e influencia en el Sahel, sigan creciendo y acaben por convertirse en una obsesión permanente para los intereses de seguridad europeos y españoles.

Palabras clave:

Sahel, desinformación, propaganda, Rusia, Europa, África, guerra híbrida, influencia, juntas militares, anticolonialismo, guerra informativa.

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

The Russian Obsession: Disinformation and Propaganda in the Sahel

Abstract:

This document analyzes Russia's growing influence in the Sahel region through sophisticated disinformation and propaganda campaigns. These campaigns have achieved significant success, especially among African youth, as evidenced by the rise in pro-Russian sentiment and the expulsion of Western presence from several Sahel countries. The Russian approach has capitalized on the region's informational vulnerabilities, such as the weakness of local media, the high use of social media among young people, and limited access to reliable news. As a result, Russian disinformation has contributed to the destabilization of the Sahel, the consolidation of military regimes, and the marginalization of dissenting voices, positioning Russia as a geopolitical actor that is both central and dangerous in the region. Europe must commit to a more comprehensive, engaged, and ambitious approach that combines the fight against disinformation with support for governance, local development, and transparent communication tailored to the realities of the Sahel. Only in this way can it recover lost influence and prevent Russia's military, diplomatic, and economic presence—as well as its popularity and influence in the Sahel—from continuing to grow and ultimately becoming a permanent concern for European and Spanish security interests.

Keywords:

Sahel, disinformation, propaganda, Russia, Europe, Africa, hybrid warfare, influence, military juntas, anti-colonialism, information warfare.

El concepto ruso de desinformación y propaganda

La Real Academia de la Lengua Española define el verbo «desinformar», como la acción de «dar información intencionadamente manipulada al servicio de ciertos fines, o bien dar información insuficiente u omitirla». La intencionalidad es lo que la diferencia de la información falsa o engañosa que se crea y difunde por error o sin ánimo de engañar.

Aunque generalmente se la identifica con la propaganda, ello no implica que toda propaganda sea necesariamente desinformación, ya que esta busca principalmente engañar y confundir, dando a los mensajes una apariencia de una verosimilitud y plausibilidad ante una audiencia receptora confundida y asustada, mientras que la propaganda busca persuadir y moldear opiniones con fines partidistas, aunque incluye normalmente la desinformación como un procedimiento rutinario[1].

La doctrina rusa establece una clara diferencia entre ambos términos. La propaganda se refiere a una mezcla de información verdadera con datos manipulados o exagerados, o simplemente falsos, en la que se busca generar incertidumbre y dificultar que el público distinga entre la verdad y la mentira[2]. Su característica principal es la intencionalidad de persuadir y movilizar a una determinada audiencia, ya sea interna o externa, utilizando abiertamente sus medios estatales como son RT y Sputnik, los cuales presentan narrativas oficiales que sirven para justificar las acciones del gobierno y deshumanizar al adversario[3].

Rusia, por su parte, fundamenta la desinformación, o *deziformatsiya* en la llamada doctrina Gerasimov, el actual jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de Rusia, quien en un artículo titulado «El valor de la ciencia está en la previsión» publicado en febrero de 2013, en el semanario diario comercial ruso Kurier militar-industrial[4], afirmaba que «las mismas *reglas de la guerra* han cambiado. El papel de los medios no militares

[1] NAVARRO, O. y WAGNER, A. «Desinformación y censura, dos herramientas clave de la guerra en Ucrania», *The Conversation*. 1 mar. 2022. Disponible en: https://theconversation.com/desinformacion-y-censura-dos-herramientas-clave-de-la-guerra-en-ucrania-178596
Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 3 de junio de 2025.
[2] MARTÍ NOTICIAS. «¿Cómo funciona la propaganda rusa?: canales de difusión, métodos y narrativas», *Martí Noticias*. 18 abr. 2024. Disponible en: https://www.martinoticias.com/a/c%C3%B3mo-funciona-la-propaganda-rusa-canales-de-difusi%C3%B3n-m%C3%A9todos-y-narrativas/388187.html
[3] GALÁN CORDERO, C. «El ecosistema de propaganda rusa», *Política Exterior*. 6 oct. 2023. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/articulo/el-ecosistema-de-propaganda-rusa/
[4] GERASIMOV, Valery. «The Value of Science Is in the Foresight: New Challenges Demand Rethinking the Forms and Methods of Carrying out Combat Operations», *Military-Industrial Kurier*. 27 feb. 2013. Translated by Robert Coalson. *Military Review*, Jan.–Feb, 2016, pp. 23–29. Disponible en: https://www.armyupress.army.mil/portals/7/military-review/archives/english/militaryreview_20160228_art008.pdf

para alcanzar objetivos políticos y estratégicos ha aumentado y, en muchos casos, han superado en eficacia el poder de las armas». En este nuevo contexto «… el espacio informativo abre amplias posibilidades asimétricas para reducir el potencial de combate del enemigo»[5].

Es decir, para Rusia, los medios de comunicación y las redes sociales se han convertido en un arma poderosa para distorsionar deliberadamente la percepción de la realidad del enemigo y «promover sus intereses económicos, políticos o ideológicos, o simplemente para desestabilizar»[6]. Se trata de una técnica sofisticada que emplea la inteligencia humana y artificial *(bots)* para crear información falsa, manipulada o fabricada, la cual se hace pasar y se difunde como plausible o verdadera.

Entre ambos términos existe un evidente solapamiento, ya que, en realidad, tanto la propaganda como la desinformación forman parte de lo que se denomina «medidas activas», un conjunto de operaciones que incluye propaganda, manipulación de medios, infiltración de agentes y operaciones encubiertas[7] y que tiene como objetivo debilitar, desacreditar y desorientar a los oponentes. La mayor diferencia reside en que la desinformación utiliza nuevas formas de difusión mediante plataformas.

Precisamente, debido al funcionamiento de las redes sociales para compartir y difundir información, la falsa y engañosa puede difundirse rápidamente y llegar a muchas personas. Además, la facilidad que tienen los usuarios para reenviar este tipo de información a gran escala y la existencia de una gran cantidad de cuentas de falsos usuarios que difunden información falsa o engañosa en las distintas plataformas, incluso de manera automatizada mediante los llamados «bots», confieren una gran eficacia a las campañas de desinformación[8].

También se aprovecha la falta de neutralidad en los medios de comunicación rusos, como Russia Today (RT) o Sputnik, los cuales no informan de manera independiente,

[5] GALEOTTI, Mark. «The Gerasimov Doctrine», *POLITICO Magazine*, 5 sept. 2017. Disponible en: https://www.politico.com/magazine/story/2017/09/05/gerasimov-doctrine-russia-foreign-policy-215538/
[6] NAVARRO, O. and WAGNER, A. «Desinformación y censura, dos herramientas clave de la guerra en Ucrania», *The Conversation*. 1 mar. 2022. Disponible en: https://theconversation.com/desinformacion-y-censura-dos-herramientas-clave-de-la-guerra-en-ucrania-178596
[7] COLOM PIELLA, Guillem. «Anatomía de la desinformación rusa», *Historia y Comunicación Social*, vol. 25, n.º 2. 2020, pp. 473-480.
[8] MINISTERIO FEDERAL DEL INTERIOR Y ASUNTOS INTERNOS DE ALEMANIA. *Preguntas frecuentes - Desinformación en el contexto de la guerra de agresión rusa contra Ucrania*. 2024, p. 4. PDF. Disponible en: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/themen/disinformation/faq-desinformacion-es.pdf

sino que están sometidos al control estatal, para llevar a cabo actividades de desinformación, cuyo alcance, si bien multiplicado exponencialmente a través de las redes sociales, resulta difícil de cuantificar con precisión.

	Propaganda	**Desinformación**
Transparencia	Abierta (medios estatales identificables)	Encubierta (cuentas falsas o *troll farms*)
Canalización	Medios tradicionales y redes sociales	Redes sociales (80 %), foros locales y rumores
Temporalidad	Persistente (construcción de relato a largo plazo)	Puntual (ej.: antes de golpes de Estado u operaciones militares)

Fuente: elaboración propia generada con Perplexity AI (2025)

Como actúa la desinformación rusa en el Sahel

En los últimos años, Rusia ha sido responsable de aproximadamente el 40 % de todas las operaciones documentadas en el continente. Desde 2022, se han identificado al menos 80 campañas patrocinadas por Rusia, dirigidas a más de 22 países africanos, las cuales han llegado a millones de personas a través de páginas, publicaciones y canales de medios de comunicación falsos o de dudosa procedencia[9]. En ellas, Rusia se promociona como una alternativa a los países occidentales, presentándose como un socio ventajoso dispuesto a reformular el orden mundial en favor de aquellos Estados que experimentan injusticias debido a las acciones de Occidente[10].

[9] MILOSEVICH-JUARISTI, Mira. *Rusia en África y las posibles repercusiones para España*. Real Instituto Elcano, 2023, Elcano Policy Paper. Disponible en: https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2023/07/policy-paper-rusia-en-africa-y-las-posibles-repercusiones-para-espana.pdf
[10] WAR.UKRAINE.UA. «Rusia miente. Por qué el mundo debería prohibir los medios de comunicación del Kremlin», *war.ukraine.ua*. 8 feb. 2024. Disponible en: https://war.ukraine.ua/es/articles/piojos-rusos-por-que-el-mundo-deberia-prohibir-los-medios-de-comunicacion-del-kremlin/

Esta narrativa va en línea con lo que recoge el Concepto de la Política Exterior de la Federación de Rusia[11] al afirmar que «el modelo injusto del desarrollo mundial, que durante siglos garantizó un crecimiento económico exponencial de las potencias coloniales mediante la apropiación de los recursos de los territorios y Estados dependientes de Asia, África y el hemisferio occidental, se queda en el pasado irreversiblemente», y que Rusia pretende establecer un orden mundial «justo y sostenible» que, en el caso de África, se materializa mediante el apoyo a «la soberanía y la independencia de los Estados africanos interesados, en particular mediante la asistencia en los ámbitos de la seguridad, incluida la seguridad alimentaria y energética, y la cooperación militar y técnico-militar».

Este mensaje propagandístico ruso ha tenido un notable éxito en África, donde la desinformación intencional en cuanto a la difusión de información falsa se ha mostrado muy efectiva a la hora de engañar a unas sociedades africanas receptivas, especialmente en la zona del Sahel, al mensaje ruso. Según un estudio de 2020, el 68 % de los jóvenes africanos tenía una opinión favorable de Rusia, frente a solo el 57 % con una opinión positiva de Francia[12].

La desinformación rusa en el Sahel es un componente clave de la estrategia geopolítica de Moscú para reforzar su posición en la escena internacional y sustituir a las potencias occidentales, especialmente a Francia, como principal socio en una región rica en recursos y estratégicamente vital. Al mismo tiempo, las acciones de Rusia en África deben entenderse como una forma de represalia contra la Alianza Atlántica por su papel en la guerra de Ucrania y como una forma de desafiar la influencia occidental creando dificultades para la OTAN en su flanco sur[13].

El proceso comienza con los intentos de desacreditar a los actores occidentales, mediante narrativas falsas o manipuladas que acusan a estos, y principalmente a Francia, de practicar una nueva forma de colonialismo basada en la explotación económica y los crímenes contra civiles. Rusia ha sabido explotar hábilmente el

[11] MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA. *Concepto de la política exterior de la Federación de Rusia*. 31 mar. 2023. Disponible en: https://www.mid.ru/en/foreign_policy/fundamental_documents/1860586/?lang=es
[12] GIS REPORTS. «Russia's Propaganda Campaign in Africa: Discrediting France, Destabilizing the Sahel», *GIS Reports*. 2024. Disponible en: https://www.gisreportsonline.com/r/russia-africa-propaganda/
[13] LA VANGUARDIA DOSSIER. *Rusia extiende su influencia en el flanco sur de la OTAN pese a la guerra de Ucrania*. 17 apr. 2025. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/internacional/vanguardia-dossier/revista/20250417/10557086/rusia-extiende-influencia-flanco-sur-otan-pese.html

sentimiento antiimperialista y los agravios coloniales históricos para volver a la opinión pública en África contra Francia y, en general, contra Occidente[14]. Por ejemplo, durante la retirada de tropas francesas de Chad en 2024, cuentas prorrusas difundieron vídeos con mensajes idénticos sobre la «humillación final» de Francia, presentando la salida como el fin de la opresión colonial[15].

Rusia ha sabido presentarse como heredera legítima de la antigua Unión Soviética, apropiándose del legado positivo que dejó en la región cuando se convirtió en la principal ayuda de las excolonias africanas en sus luchas por afianzar su independencia. El apoyo soviético creó una relación de dependencia emocional en amplios sectores de las sociedades africanas, así como una dependencia material y operativa en sus fuerzas armadas, que fue heredada por Rusia tras la caída de la URSS.

La desinformación rusa se ha visto facilitada por el fin de la Operación Barkhane en Mali, Burkina Faso, Níger y Chad en 2014 y de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali (MINUSMA) en 2013, que han sido presentadas como claros ejemplos de estrategias antiterroristas fallidas por parte de potencias occidentales. La cancelación de ambas misiones en diciembre de 2023, junto con la misión de entrenamiento de la Unión Europea (EUTM) ha supuesto junto con el fin de los esfuerzos europeos en la región del Sahel, la creación de espacios vacíos que Rusia ha sabido hábilmente aprovechar.

Además, el fracaso de la política antiterrorista de los Estados Unidos para combatir a grupos terroristas como Jamaat Nusrat al-Islam wal-Muslimin (JNIM) y el Estado Islámico en el Sahel han impulsado las actitudes antinorteamericanas de las sociedades africanas. La desinformación rusa ha sabido aprovechar estos fracasos para atacar a los Estados Unidos utilizando el mensaje del antiimperialismo y neocolonialismo, tan socorrido en África, para inflamar el sentimiento antioccidental. Al efecto de la desinformación, hay que añadir las propias limitaciones de la legislación norteamericana que ha obligado a cortar la asistencia en materia de seguridad una vez que ocurrieron

[14] VEGA, Alba, y HERRANZ, Anastasia. *Cumbre Rusia-África 2023: ¿Qué podemos esperar?* Documento de Opinión IEEE 66/2023, 4 jul. 2023. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEEO66_2023_ANAHER_Cumbre.pdf
[15] WILKINS, Henry. «Kremlin Disinformation Campaigns Aim to Discredit French Military in the Sahel, Analysts Say», *VOA News*. 20 feb. 2024. Disponible en: https://www.voanews.com/a/kremlin-disinformation-campaigns-aim-to-discredit-french-military-in-the-sahel-analysts-say-/7988010.html

los golpes de Estado, poniendo fin a más de una década de inversión en seguridad del Sahel y favoreciendo la entrada de Rusia en la región[16].

Rusia ha sabido capitalizar estos fracasos de las estrategias occidentales en el Sahel para crear una narrativa dirigida a convencer a las sociedades locales de que los problemas de seguridad que azotan la región son culpa de los países occidentales, a pesar de que, desde que Francia comenzó a retirarse en 2022, las víctimas mortales relacionadas con el conflicto en el Sahel han aumentado un 65 %, según la reconocida base de Datos de Localización y Eventos de Conflictos Armados (ACLED)[17].

En el Sahel, la desinformación se propaga tanto por redes sociales como por canales tradicionales, aprovechando la estructura social: los mayores confían en la tradición oral y en líderes comunitarios, mientras que los jóvenes, cada vez más conectados, buscan referentes en *influencers* locales pagados, avatares digitales y medios manipulados para alimentar el sentimiento antioccidental y la sensación de fracaso de sus políticas[18]. Con una media de edad de apenas 15,6 años, los jóvenes africanos constituyen un público objetivo especialmente vulnerable, por lo que las campañas rusas juegan con sus emociones y aspiraciones reforzando discursos identitarios o panafricanistas, que presentan a Rusia como un Estado amigo y a los nuevos líderes de las juntas militares como héroes libertadores[19].

La Iniciativa Africana de Rusia como plataforma para la desinformación

Para sus campañas de desinformación, Rusia ha creado en septiembre de 2023, la llamada «Iniciativa Africana»[20], una plataforma virtual de comunicación estrechamente vinculada al Ministerio de Defensa de Rusia y al Africa Corps, la nueva marca de

[16] FIKRA FORUM. «An Iron Curtain in the Sahel», *The Washington Institute for Near East Policy*. 13 may. 2024. Disponible en: https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/iron-curtain-sahel
[17] ARMED CONFLICT LOCATION & EVENT DATA PROJECT (ACLED). *Datos sobre conflictos armados en África*. ACLED, 2024. Disponible en: https://acleddata.com (consultado el 10 de mayo de 2025).
[18] AFRICA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES. «Mapping a Surge of Disinformation in Africa», *The Washington Institute for Near East Policy*. 14 may. 2024. Disponible en: https://africacenter.org/spotlight/mapping-a-surge-of-disinformation-in-africa/
[19] LA RAZÓN. «La desinformación en el Sahel, impulsora del terrorismo internacional y madre de los golpes de Estado», *La Razón*. 1 nov. 2024. Disponible en: https://www.larazon.es/internacional/desinformacion-sahel-impulsora-terrorismo-internacional-madre-golpes-estado_202411016724aab8d058410001cb5db1.html
[20] ADF STAFF. «'African Initiative,' a New Russian Media Outlet, Promotes Disinformation», *Africa Defense Forum*. October 2024. Disponible en: https://adf-magazine.com/2024/10/african-initiative-a-new-russian-media-outlet-promotes-disinformation/

intervención militar después de Wagner, de donde proceden muchos de sus empleados[21].

Si bien se presenta como una agencia de noticias independiente con el objetivo de construir un puente entre Rusia y África, su verdadero propósito sería difundir propaganda prorrusa, socavar la influencia occidental y apoyar a los regímenes militares en el continente[22]. La Iniciativa Africana opera en sitios web y canales de redes sociales en ruso, inglés, francés y árabe, y tiene oficinas en Uagadugú (Burkina Faso) y Bamako (Malí) y en países donde hay mercenarios rusos. Incluso cuenta con un canal de vídeo por internet y cinco canales de *Telegram*, con decenas de miles de suscriptores.

La Iniciativa se ha convertido en un instrumento clave de las operaciones rusas de desinformación e influencia en África, patrocinando eventos, giras de prensa y programas de periodismo diseñados para adoctrinar a periodistas e *influencers* africanos con narrativas prorrusas, que luego difunden en idiomas locales. Se trata de explotar la técnica denominada «blanqueo de contenidos»[23] consistente en difundir información falsa, manipulada o de dudosa procedencia a través de individuos y grupos locales, canales aparentemente legítimos o fiables, para dotarla de credibilidad y aceptación social. Con ello, Rusia logra crear una impresión de autenticidad.

Las campañas rusas de desinformación se han generalizado, y el momento no es casual. La Iniciativa Africana se beneficia de los casi 300 millones de africanos que han accedido a las redes sociales en los últimos 7 años, y los más de 400 millones de usuarios activos de redes sociales y 600 millones de usuarios de internet en el continente[24]. La insuficiente infraestructura de los medios de comunicación, la escasa distribución de periódicos y la mala calidad de las noticias obtenidas a través de internet han creado pobreza de información en todo el continente y, en consecuencia, han hecho que muchos africanos

[21] ADF STAFF. «'African Initiative,' a New Russian Media Outlet, Promotes Disinformation», *Africa Defense Forum*. October 2024. Disponible en: https://adf-magazine.com/2024/10/african-initiative-a-new-russian-media-outlet-promotes-disinformation/
[22] EYDOUX, Thomas, and LE CAM, Morgane. «African Initiative, la nouvelle tête de pont de la propagande russe en Afrique», *Le Monde*. 7 mar. 2024. Disponible en: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2024/03/07/african-initiative-la-nouvelle-tete-de-pont-de-la-propagande-russe-en-afrique_6220609_3212.html
[23] CORRAL HERNÁNDEZ, David. *Medios de comunicación en la guerra de Ucrania, voces y certeza frente al silencio y la desinformación*. Documento de Opinión IEEE 47/2022, 2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO47_2022.pdf
[24] HARVARD INTERNATIONAL REVIEW. «Soft Power in the Sahel: Russian Influence and the Kremlin's Internet Stronghold», *Harvard International Review*. 13 mar. 2025. Disponible en: https://hir.harvard.edu/soft-power-in-the-sahel-russian-influence-and-the-kremlins-internet-stronghold/

sean vulnerables a la desinformación proporcionada por las plataformas de medios sociales.

El resultado ha sido un considerable éxito de estas campañas de propaganda y desinformación rusas, las cuales pueden considerarse los motores clave de la salida de Francia del Sahel. Así, el 20 de febrero de 2025, Costa de Marfil se convirtió en la última nación africana en expulsar a las tropas francesas, un movimiento que siguió a la salida de Chad, que las habían acogido durante casi 70 años. Otras, como Senegal, tienen prevista la salida de los últimos soldados franceses en junio de 2025. Con estas retiradas se marca el fin de la presencia militar de Francia en la región del Sahel y, en general, del África Occidental, tras las expulsiones de Mali, Burkina Faso y Níger, todas gobernadas por juntas militares.

La salida de las fuerzas francesas de estos países fue acompañada por mensajes prorrusos que circularon en las redes sociales, a menudo de *influencers* y creadores de contenidos. Este fue el caso, por ejemplo de Chad, con African Hub, Typical African y RT News India plataformas bien conocidas por impulsar narrativas antioccidentales[25]. Para reforzar este apoyo tanto de la ciudadanía como de sus líderes, los rusos han favorecido a funcionarios de los gobiernos saheliano, de manera similar a como han hecho con los periodistas, con viajes y recorridos gratuitos por toda Rusia y territorios ocupados en Ucrania.

La desinformación rusa ha sido un elemento clave a la hora de limitar cualquier discurso disidente, allanando el camino para que el sentimiento prorruso y la retórica antiimperialista florezcan, y se expandan por el Sahel. En unos países fragilizados, donde la población tiene escaso acceso a información fiable y de calidad al contar con una prensa sesgada, los medios de comunicación rusos se convierten en espacios que ofrecen una excelente oportunidad para que se difunda la desinformación.

[25] WILKINS, Henry. «Kremlin Disinformation Campaigns Aim to Discredit French Military in Sahel, Analysts Say», *VOA News*. 26 apr. 2024. Disponible en: https://www.voanews.com/a/kremlin-disinformation-campaigns-aim-to-discredit-french-military-in-the-sahel-analysts-say-/7988010.html

Desinformar para justificar los golpes de Estado y las juntas militares

A medida que iban saliendo las fuerzas francesas de un país tras otro y, con ellas el resto de los occidentales, la inestabilidad en el Sahel se convirtió en crónica. La falta de medidas eficaces adoptadas por las democracias occidentales y de organizaciones como la Unión Europea para ayudar a los países de la región a contener el auge de la violencia, exacerbó las tensiones ya existentes con las antiguas potencias coloniales, y crearon un vacío de poder que había que llenar.

Las campañas de desinformación de Rusia a través de las redes sociales y las campañas en línea pro-Kremlin aprovecharon la oportunidad que presentaba la fallida estrategia antiterrorista del gobierno francés en el Sahel, para expandir la idea de que Francia había alentado cada vez más a las células yihadistas en zonas de África. El resultado fue que el sentimiento anticolonial y antifrancés se consolidó en la región[26]. Níger, Mali y Burkina Faso, cuyos gobiernos habían autorizado la presencia francesa, fueron objeto de una feroz campaña de desinformación que se tradujo en una serie de golpes de Estado sucesivos convirtiéndose en presa fácil para Rusia. A medida que los occidentales fueron saliendo, Rusia se encontró con el camino allanado para intervenir directamente, para lo que le bastó con refinar su imagen a través de campañas de influencia mediática que sirvieron, al mismo tiempo, para cerrar la puerta a cualquier tipo de presencia europea en el Sahel[27].

El balance es de más de 12 intentos de golpe de Estado en África occidental y central en los últimos cinco años, de los cuales ocho han tenido éxito. La mayoría se produjeron en antiguas colonias francesas donde gobernantes favorables a Francia, y en muchos casos apoyados por esta, ocupaban el poder. Al final, como dice el analista Edwige Sorgho-Depagne: «Los franceses fueron tolerados, en lugar de ser bienvenidos»[28]. El tiempo, los recursos y el éxito que prometían las potencias occidentales terminaron paradójicamente invertidos en beneficio de Rusia.

[26] HARVARD INTERNATIONAL REVIEW. «Soft Power in the Sahel: Russian Influence and the Kremlin's Internet Stronghold», *Harvard International Review*. 23 feb. 2024. Disponible en: https://hir.harvard.edu/soft-power-in-the-sahel-russian-influence-and-the-kremlins-internet-stronghold/
[27] AL JAZEERA. «The 'Ghost Reporters' Writing Pro-Russian Propaganda in West Africa», *Al Jazeera*. 20 mar. 2025. Disponible en: https://www.aljazeera.com/features/2025/3/20/the-ghost-reporters-writing-pro-russian-propaganda-in-west-africa
[28] BBC NEWS. «Wagner in Africa: How the Russian Mercenary Group Has Rebranded», *BBC News*. 15 feb. 2024. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-africa-68322230

El resto fue fácil. En unos países caracterizados por su inestabilidad económica y severos problemas de seguridad, las juntas militares, limitaron cualquier discurso disidente, allanando el camino para que creciera un sentimiento a favor de una Rusia a la que debían su existencia. Ello, sin embargo, no supuso ninguna mejora en la seguridad, sino más bien al contrario. Tomemos, por ejemplo, el caso de Burkina Faso, un país que, antes de la intervención rusa, ya atravesaba una profunda crisis política y de seguridad, marcada por la inestabilidad institucional, los golpes de Estado y el avance del terrorismo yihadista. La falta de recursos para enfrentarla, junto con el desencanto social y el discurso antifrancés, fue alentada por la desinformación rusa, para impulsar un giro en su política exterior y un acercamiento estratégico a Rusia[29].

Desde el golpe de Estado de septiembre de 2022, los contactos entre Uagadugú y Moscú se han intensificado. El gobierno burkinés del capitán Ibrahim Traoré ha buscado en la cooperación militar rusa una alternativa para enfrentar la amenaza yihadista, ante la percepción de ineficacia de los apoyos occidentales. Este acercamiento se ha traducido en acuerdos de formación militar, visitas de delegaciones rusas de alto nivel y la llegada de instructores y personal militar ruso al país[30].

En un escenario de seguridad degradada, las juntas militares dependen cada vez más de Rusia para garantizar la supervivencia de su régimen. Esta relación de dependencia se puso de manifiesto en Burkina Faso en junio de 2024, cuando Rusia envió entre 80 y 120 mercenarios del *Africa Corps* para garantizar la seguridad del Presidente Traoré, quien se vio obligado a reprimir un supuesto motín militar, tras un ataque de insurgentes yihadistas que mató a más de 100 soldados[31].

Aunque este nuevo enfoque, que prioriza la supervivencia del régimen en lugar de la lucha contrainsurgente, solo puede empeorar la situación de seguridad y, con ello, debilitar el mensaje ruso, no obstante, se ha normalizado en todos los países de la región. Los mercenarios rusos han ayudado a los regímenes militares a mantener el control del poder, reforzando la seguridad de los gobiernos surgidos tras golpes de

[29] PARDO, Nicolás. «Rusia culmina con éxito su operación de propaganda y desinformación en el Sahel», *El País*. 13 may. 2024. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2024-05-13/rusia-culmina-con-exito-su-operacion-de-propaganda-y-desinformacion-en-el-sahel.html
[30] GARCÍA, J. «Burkina Faso, uno de los focos de violencia en el Sahel, se acerca a la órbita de Moscú», *El País*. 19 dic. 2022. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2022-12-19/burkina-faso-uno-de-los-focos-de-violencia-en-el-sahel-se-acerca-a-la-orbita-de-moscu.html
[31] FIKRA FORUM. «An Iron Curtain in the Sahel», *Washington Institute for Near East Policy*. 13 may. 2024. Disponible en: https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/iron-curtain-sahel

Estado y entrenando tanto a las fuerzas armadas como a las guardias presidenciales, que son clave para la estabilidad interna de los regímenes y la supervivencia de sus líderes[32].

Al mismo tiempo, Rusia ha logrado desviar y minimizar las críticas a sus actividades en el Sahel —incluidos los abusos asociados a la presencia de mercenarios y a la brutalidad de las operaciones militares— mediante una combinación de estrategias de guerra informativa, propaganda y alianzas políticas. Moscú ha explotado los agravios históricos de la región contra Occidente, promoviendo campañas de desinformación y propaganda que presentan a Rusia como un socio respetuoso y alternativo frente a las antiguas potencias coloniales.

Esta narrativa se refuerza con la negación plausible de su implicación directa en cualquier crimen cometido por los gobiernos locales utilizando empresas militares privadas como lo que antes era Wagner y ahora —una vez incorporada subrepticiamente al Ministerio de Defensa ruso— es el Africa Corps. Todo ello dificulta atribuir responsabilidades políticas o criminales al Estado ruso[33].

Igualmente, la desinformación rusa ha sido capaz de redirigir la culpa de las atrocidades cometidas contra los derechos humanos hacia los antiguos colonizadores. Un ejemplo infame de la guerra de desinformación en el Sahel se produjo después de la transferencia francesa del poder a las fuerzas armadas malienses en agosto de 2022. Los mercenarios rusos de Wagner escenificaron pruebas a través de cuentas sociales vinculadas a Rusia, en las que los franceses habían matado deliberadamente a numerosos civiles en Gossi, una zona rural de Mali. Con ello buscaban desviar la culpa a los franceses a pesar de las crecientes pruebas que indicaban que los mercenarios vinculados al Kremlin habían masacrado un mes antes a más de 300 civiles en esta ciudad del centro de Malí[34].

[32] DW. «La influencia de Rusia en África podría debilitarse tras la caída de Asad», *DW*. 13 ene. 2025. Disponible en: https://www.dw.com/es/la-influencia-de-rusia-en-%C3%A1frica-podr%C3%ADa-debilitarse-tras-la-ca%C3%ADda-de-asad/a-71279978
[33] ABELLÁN, L. «Rusia culmina con éxito su operación de propaganda y desinformación en el Sahel», *El País*. 13 may. 2024. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2024-05-13/rusia-culmina-con-exito-su-operacion-de-propaganda-y-desinformacion-en-el-sahel.html
[34] HARVARD INTERNATIONAL REVIEW. «Soft Power in the Sahel: Russian Influence and the Kremlin's Internet Stronghold», *Harvard International Review*. 23 feb. 2024. Disponible en: https://hir.harvard.edu/soft-power-in-the-sahel-russian-influence-and-the-kremlins-internet-stronghold/

Explotación de recursos y control económico

Otra de las áreas en las que también se manifiesta la desinformación rusa es en la explotación de recursos y el control económico de los sectores extractivos de minerales en los países en los que opera. El control de estos recursos resulta crucial para las economías de los países del Sahel, ya que en la industria extractiva proporciona muchos empleos y genera divisas muy necesarias para sus gobiernos.

Durante los tres últimos años, Moscú ha intensificado sus actividades en la región de Sahel, incluidos países como Malí y Burkina Faso, aprovechando las campañas de desinformación, para acceder a la explotación de valiosos recursos naturales. El patrón es muy parecido en todos estos países especialmente receptivos a las campañas de desinformación. Al mismo tiempo que se presenta como una alternativa al «saqueo occidental», Rusia explota la inseguridad para apropiarse del oro y minerales estratégicos en Malí y Burkina Faso, por medio de empresas vinculadas a mercenarios rusos, ya sea como pago por servicios de seguridad o a través de acuerdos sesgados que benefician a sus empresas extractivas estatales[35]. De esta manera, solo en 2024, Mali exportó 50 toneladas de oro a Rusia, equivalente al 20 % de sus reservas, con un valor de mercado de aproximadamente 3.747 millones de dólares[36].

Estas medidas han permitido a Rusia generar recursos para cubrir los costos de sus fuerzas militares en los países africanos donde tiene presencia. También le favorece al régimen ruso para seguir evadiendo las constantes sanciones económicas impuestas por Occidente y continuar financiando el esfuerzo bélico en Ucrania[37].

En estos países caracterizados por su inestabilidad institucional, los rusos han obligado a reescribir los códigos mineros para beneficiar a sus empresas. El caso más significativo es el de Níger, donde Rusia había estado aumentando su cooperación en materia de seguridad mucho antes del golpe de 2023, incluyendo el suministro de 12 helicópteros de ataque Mi-35. La combinación de presión política y campañas de desinformación ha permitido a Rusia ampliar los lazos de seguridad después de que Níger revocara su

[35] BLOOD GOLD REPORT. *The Blood Gold Report*. 2024. Disponible en: https://bloodgoldreport.com
[36] «Predicción del precio del oro 2024», *Skilling*. 2024. Disponible en: https://skilling.com/eu/es/blog/commodities-trading/gold-price-forecast-2024/
[37] OBSERVATORIO DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL.«Competencia geopolítica en el Sahel: Rusia como el gran protagonista y antagonista de Francia», *Universidad de Costa Rica*. 8 jul. 2024. Disponible en: https://opi.ucr.ac.cr/node/2315

acuerdo de cooperación militar con Estados Unidos en marzo en marzo de 2024 tras la acusación norteamericana al gobierno de Níger de vender uranio a Irán. En la actualidad, los rusos controlan el 65 % de las licencias de extracción de oro desde 2023[38].

Algo parecido ocurre con el 15 % del uranio usado en reactores franceses procedente de Níger, donde Francia ha perdido en 2024 el control de sus principales minas de uranio tras la retirada de licencias a la empresa gala Orano por parte de la junta militar nigerina. Desde entonces, La junta militar de Níger ha invitado a empresas rusas, especialmente a la estatal Rosatom, a invertir en la explotación de uranio y existen contactos preliminares para el traspaso de activos[39].

Conclusiones

A pesar del éxito de sus campañas de desinformación y el numeroso equipo y personal militar que ha proporcionado a los países del Sahel, Rusia ha demostrado ser un socio de seguridad poco fiable, especialmente debido a sus tácticas antiterroristas tan extremas como ineficaces. Ello levanta serias dudas sobre su capacidad de mantener un apoyo popular continuado entre las oscilantes opiniones públicas africanas.

Sin embargo, y aunque parezca paradójico, la incapacidad de Rusia para mejorar la situación de seguridad está sirviendo para profundizar la dependencia de la asistencia rusa por parte de las juntas militares que dominan el Sahel. El empeoramiento de la situación cuestiona la viabilidad a largo plazo de unos regímenes que han basado su credibilidad en reducir la violencia islamista y que, para lograrlo, han puesto toda su confianza en Rusia.

Los objetivos de Rusia en África Occidental y en el Sahel no pasan por hacer Estados clientes a estos países. Rusia no tiene interés en hacer eso ni, en realidad, la capacidad de lograrlo. Rusia está más bien interesada en una cooperación pragmática que no les suponga un excesivo coste, pero que conduzca a que recursos como el oro o los

[38] WASHINGTON INSTITUTE FOR NEAR EAST POLICY. «An Iron Curtain in the Sahel», *Washington Institute for Near East Policy*. 13 may. 2024. Disponible en: https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/iron-curtain-sahel
[39] «Níger aparta a Francia de los yacimientos de uranio y confirma su acercamiento a Rusia», *La Razón*. 21 junio 2024. Disponible en: https://www.larazon.es/internacional/niger-aparta-francia-yacimientos-uranio-confirma-acercamiento-rusia_2024062166751bfa901ca9000182071a.html

minerales estratégicos del Sahel fluyan hacia Rusia en vez de hacia Europa, ofreciendo a cambio términos más generosos que los que puedan ofrecer los países occidentales.

Por el momento, una vez logrado su objetivo de introducirse y consolidarse en el Sahel, Rusia parece contentarse con el *statu quo* existente, siempre y cuando mantenga su influencia sobre unas juntas que le conceden el acceso a los lucrativos recursos de la región. Sin embargo, a medida que la inestabilidad se extiende en la región, el *statu quo* se hace menos sostenible. La creación de la llamada Alianza de Estados del Sahel (AES) tras la decisión de Malí, Burkina Faso y Níger de retirarse de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) y formar una confederación diseñada para competir con el bloque, complica aún más la situación.

Rusia continuará obsesivamente con sus campañas de desinformación, que no son más que propaganda, pero que le han dado muy buenos resultados. Su presencia se suma al caos que aqueja a la región y contribuye a la afluencia de migrantes hacia Europa y a incrementar las tensiones que pesan sobre los gobiernos de la costa occidental africana y el norte de África. Todo ello se traduce en una inseguridad cada vez más extendida que puede terminar por amenazar directamente a Europa.

Combatir la desinformación rusa requiere un mayor esfuerzo europeo por fortalecer la educación mediática, apoyar el periodismo independiente y promover la cooperación internacional para abordar las causas de fondo que la provocan. Estas pasan por una mejora en las condiciones de vida de las poblaciones locales y en la gobernanza en los Estados, que impidan que la desinformación siga siendo una herramienta poderosa en manos de Rusia para manipular a la población, perpetuar regímenes autoritarios y dificultar la participación europea en la estabilidad y el desarrollo en el Sahel.

Es comprensible que los conflictos en Ucrania y Oriente Medio cautiven legítimamente la atención y las prioridades de seguridad europeas, pero también lo es la necesidad de realizar un mayor esfuerzo para combatir las campañas de desinformación rusas que tanto están favoreciendo la desestabilización del Sahel.

Europa debe ir más allá de la simple «guerra de la información» y apostar por un enfoque integral ambicioso que combine la lucha contra la desinformación con el apoyo a la gobernanza, el desarrollo local y la comunicación transparente y adaptada a las realidades del Sahel. Solo así podrá recuperar la influencia perdida y evitar que la

presencia militar, diplomática y económica de Rusia, así como su popularidad y su influencia en el Sahel sigan creciendo y terminen por convertirse en una preocupación obsesiva para los intereses de seguridad europeos y españoles.

*Ignacio Fuente Cobo**
Coronel de Artillería
Analista principal IEEE

Documento

43/2025 10 de junio de 2025

Jorge Dezcallar de Mazarredo

Un mundo en profunda transformación



Un mundo en profunda transformación

Este análisis forma parte del *Panorama Estratégico 2025*
Editado en marzo de 2025

Resumen:

El mundo está viviendo unos cambios de naturaleza geopolítica, acelerados por las guerras en curso, como no se habían visto en mucho tiempo que han clausurado el sistema internacional para dar paso a otro todavía por definir. Las antiguas reglas establecidas por los vencedores de la Segunda Guerra Mundial ya no sirven y se necesitan unas nuevas que reflejen mejor la pluralidad del mundo.
Los avances de la tecnología, en concreto de la inteligencia artificial, suponen un enorme reto, y el arma nuclear ha vuelto con fuerza a la arena geoestratégica.
Mientras el mundo se enfrenta a una década peligrosa en que EE. UU. y China se miran con recelo y el centro de gravedad del mundo se está desplazando hacia el océano Pacífico, Europa corre el peligro de quedar marginalizada.
La guerra de Ucrania ha favorecido la puesta de largo de lo que se ha dado en llamar el sur global. Estos países no desean tomar partido entre las grandes potencias en liza y prefieren dejar todas las opciones abiertas para alinearse según su conveniencia en cada momento.

Palabras clave:

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

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

A world in deep transformation

Abstract:

The world is undergoing changes of a geopolitical nature, accelerated by the ongoing wars, like have not been seen in a long time. They have closed down the international system to give way to another yet to be defined. The old rules established by the victors of World War II are no longer valid and new ones are needed to better reflect the plurality of the world.
Advances in technology, in particular in Artificial Intelligence, pose a huge challenge, and the nuclear weapon has made a strong comeback in the geostrategic arena.
As the world faces a dangerous decade in which the US and China look askance at each other and the world's center of gravity is shifting towards the Pacific Ocean, Europe is in danger of being marginalized.
The war in Ukraine has favored the emergence of what has come to be known as the Global South. These countries do not wish to take sides between the major powers and prefer to leave all options open to align themselves according to their convenience at any moment.

Keywords:

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

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

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

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

[1] Yale University Press, 2022.

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

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

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

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

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

En China, heredera de la filosofía de Confucio, el respeto a la autoridad o la meritocracia priman sobre la democracia, al igual que consideran que el grupo debe prevalecer sobre el individuo. Recuerdo una viva discusión hace algún tiempo con el rector de la Universidad de al-Azhar en El Cairo, en la que él me decía que la igualdad de género no es que le pareciera mal, es que era mucho peor: el mismo concepto le ofendía porque era lo contrario de lo que Alá reveló al Profeta por boca del ángel Gabriel y él recogió en el sagrado Corán; o que no compartía la idea de relegar la religión al mundo privado cuando en su opinión debía permear todos los actos de la vida diaria del creyente. De ahí la incomprensión e irritación de los musulmanes ante las ofensas a Mahoma o al Corán, que consideran blasfemas, y nuestras profundas diferencias sobre la libertad de expresión. En el verano de 2023, turbas vociferantes asaltaron las embajadas de Suecia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

en las fuerzas del mercado y un mosaico de retales fragmentados de acciones nacionales y multilaterales». Amén.

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

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

territorio ruso. Moscú respondió el 21 de noviembre lanzando sobre Dnipró un nuevo misil hipersónico de medio alcance, el Oreshnik, capaz de portar una cabeza nuclear. Y no solo eso, sino que amplió la doctrina militar rusa para permitir el uso del arma nuclear cuando el país sea atacado por otra potencia que no sea nuclear pero que tenga el apoyo de potencias nucleares. Blanco y en botella.

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

poca apetencia de Trump por aventuras exteriores lo vaya a llevar por este camino, que es el que desearían los más extremistas en Israel).

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

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

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

de que el mundo entra en una fase de desorden del que habrá que protegerse. Ya no vale reformar, ya pasó el tiempo de hacerlo, hoy la realidad es otra y ya se ha impuesto: el mundo que conocemos se disgrega.

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

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

O que persigue la propia Rusia. Es lo que cree Kristi Raik, subdirector del Centro Internacional de Defensa y Seguridad de Tallin, Estonia, que pone claramente de relieve el temor que inspira el expansionismo ruso en los países vecinos, y no hay que culparlos por ello. En un artículo publicado en *Foreign Policy* en noviembre de 2023, afirma que a Europa le espera un futuro complicado dominado por el antagonismo con Rusia porque Moscú no aceptará nunca un equilibrio de poder que reduzca la esfera de influencia que tenía en la época zarista y soviética, mientras que Europa no podrá nunca aceptar la existencia de esferas de influencia en el continente. Eso conducirá —siempre en su opinión— a que, en cuanto reconstruya sus capacidades militares, mermadas en la guerra de Ucrania, Rusia volverá a querer revisar el equilibrio de poder en Europa. Para evitarlo, Occidente no tendrá otro recurso que seguir una política proactiva de contención que incluya unas capacidades creíbles en el dominio de la defensa y también la admisión de Ucrania en la OTAN.

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

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

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

más necesitados. El suyo es un enfoque pragmático y desideologizado que les permita en cada momento acercarse al árbol que mejor sombra dé.

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

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

Se han visto algunas muestras de ese sur global en búsqueda de su independencia a lo largo de 2023 durante la última cumbre iberoamericana de Quito en marzo, en la reunión UE-CELAC celebrada en Bruselas en julio y en la cumbre de los BRICS de Johannesburgo en agosto. En todas ellas, los países emergentes han mostrado una rebeldía y una firmeza hasta ahora desconocidas en relación con la guerra de Ucrania frente a las posiciones occidentales. Así, la cumbre iberoamericana solo logró acordar —y eso con gran esfuerzo de España— un texto vago que ni condenaba ni mencionaba a ningún país y que se limitaba a pedir en términos generales una «paz completa, justa y duradera en todo el mundo basada en la Carta de las Naciones Unidas, incluyendo los

principios de igualdad, soberanía e integridad territorial de los Estados». No hubo forma de condenar a Rusia.

Algo parecido ocurrió en la cumbre EU-CELAC (Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe), celebrada en Bruselas en julio de 2023, a la que no fue posible invitar a Zelenski, que había solicitado poder explicar sus puntos de vista a los asistentes con vistas a ganar apoyos. No es que no hubiera acuerdo, es que hubo una clara oposición a su presencia por parte de algunos latinoamericanos. La mayoría de los miembros de la CELAC culpan a Rusia de la invasión y han apoyado las cuatro resoluciones que la ONU había adoptado al respecto hasta la fecha, pero no quieren aplicar sanciones a Rusia. Las razones son variadas, desde pensar que debe imponerlas la ONU y no los países, hasta el antiimperialismo latente frente a Estados Unidos y el anticolonialismo frente a Europa, una vaga tradición de no alineamiento, ver doble rasero en la moral occidental —que no trata igual los conflictos de Irak y de Ucrania—, no desear enemistarse con Rusia, de cuyos fertilizantes dependen, o la misma generosidad de Rusia frente a Europa y Estados Unidos durante la pandemia, cuando Rusia (y también China) les enviaban vacunas (Sputnik V) y mascarillas que ellos no lograban poder comprar porque Occidente pagaba más y acaparaba las que había en el mercado.

Otro ejemplo ha sido la cumbre que los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) han celebrado en Johannesburgo en agosto de 2023. Los allí reunidos han dado otra vuelta de tuerca abogando por proporcionar un nuevo enfoque a las relaciones internacionales y por abandonar la política de bloques enfrentados para sumar aliados unidos por intereses comunes, como son el desarrollo o el bienestar social con libre elección del modelo político sin interferencias ajenas. Todo con una nueva arquitectura que pasa por crear nuevas instituciones económicas y financieras y —como desiderata— un progresivo abandono del dólar como moneda de aceptación universal. En Sudáfrica, los BRICS acordaron ampliar el número de miembros y, entre una treintena de candidatos, se invitó a Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Egipto, Irán, Etiopía y Argentina (Javier Milei declinó la invitación al llegar a la Casa Rosada) a unirse al grupo a partir del primero de enero de 2024. Se ignoran los criterios seguidos para hacer esta selección y dejar fuera a otros postulantes como Indonesia o Argelia. El grupo ampliado reunirá el 35 % del PIB mundial, el 46 % de la población del mundo, y su PIB será superior al del G7, que solo tiene el 30 % del PIB y menos del 10 % de la población. Si

logra actuar unido —lo que no será fácil por los desacuerdos entre India y China, Egipto y Etiopía, e Irán y Arabia Saudí, o como consecuencia de la propia amistad de El Cairo, Abu Dabi y Riad con Washington—, se podrá eventualmente convertir en un contrapeso del G7 o en un peso importante dentro del G20, aunque, desde luego, no parece que eso vaya a suceder a corto plazo.

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

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

Al mirar los mapas que tenemos en casa vemos con la mayor naturalidad que su centro está ocupado por el océano Atlántico Norte, con Europa a la derecha y Estados Unidos a la izquierda. Lo hemos visto así desde la escuela y nos parece lo natural, pero ya no lo es y nos deberíamos acostumbrar a ver las cosas de otra manera, una imagen donde

el centro del mapa está ocupado por las inmensidades líquidas de los océanos Índico y Pacífico, flanqueados a izquierda y derecha por Asia y Norteamérica respectivamente, y con Europa en el extremo superior izquierdo, casi ya fuera del mapa, como una proyección hacia el océano Atlántico de la gran masa continental euroasiática. Ese es el mundo hacia el que nos estamos dirigiendo con velocidad. Europa ya no es el centro.

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

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

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

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

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

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

- Rusia vence y desmembra Ucrania provocando una ola de impotencia, frustración y revanchismo en Ucrania mientras se instala la inseguridad en Europa o la guerra se desborda y, en la peor de las hipótesis, desemboca en un conflicto ente Rusia y la OTAN, en otras palabras, en la Tercera Guerra Mundial.
- La Unión Europea y la OTAN han fracasado en Ucrania y entran en crisis. Las consecuencias son peores para la Unión Europea y afectan negativamente a nuestras sociedades de bienestar.

- Estados Unidos y Europa se culpan mutuamente y se distancian.
- China, envalentonada, no quiere ser menos y aprovecha la oportunidad para invadir Taiwán con todas las consecuencias que de ello se derivarían y que podrían dejar pequeña a la guerra de Ucrania.
- El conflicto israelí-palestino se desborda aún más implicando a otros países de Oriente Medio, a los precios del crudo y a la estabilidad mundial. Conflicto abierto con Irán. El vital comercio marítimo por los estrechos de Ormuz y Bab-El-Mandeb se ve afectado, con consecuencias globales.
- La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca sume al mundo en los riesgos inherentes a la impredecibilidad de su conducta. El multilateralismo se reduce mientras las organizaciones internacionales pierden peso. Trump impone aranceles a medio mundo y se inician guerras comerciales
- La crisis económica sacude a China, que exporta menos, y eso repercute sobre todo el mundo porque también necesita importar menos materias primas.
- Las cadenas de suministro se interrumpen, la globalización y el comercio sufren. Recesión a escala planetaria con varios bloques enfrentados entre sí que levantan barreras proteccionistas. *Decoupling.*
- La inteligencia artificial, descontrolada y en manos de indeseables, se convierte en un peligro inmediato para la supervivencia de la humanidad.

Escenario óptimo. Deseable, pero…

- La guerra de Ucrania termina con una negociación que conduce a un tratado de paz que opera milagros y satisface a todos. Rusia se reintegra en las estructuras de seguridad europeas.
- China no renuncia a Taiwán, pero lo deja para más adelante a la espera de que la irrenunciable integración en la madre patria se resuelva un día de forma pacífica.
- Estados Unidos y China cooperan para enfrentar los grandes problemas globales: calentamiento global, seguridad nuclear y alimentaria, retos de la IA, nuevo

reparto del poder en el mundo y nuevas reglas aceptadas por todos, incluidos los países del sur global.

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

Escenario medio. ¿El más probable?

- La guerra de Ucrania se eterniza, con o sin armisticio, con frentes más o menos estabilizados y trincheras del tipo de las de la Primera Guerra Mundial. El conflicto se puede reavivar en cualquier momento y eso crea inseguridad en el continente. Sigue el drama humanitario, los refugiados y el alto coste económico para todos que ponen a prueba las costuras de Europa.
- Se mantienen las espadas en alto entre Rusia y Occidente en un equilibrio peligroso e inestable mientras se acentúa la deriva de Rusia hacia China.
- China continúa acosando y amenazando a Taiwán, pero no se atreve a dar el paso decisivo e invadir la isla. Decide esperar su momento y tener tiempo de armarse mejor.
- El conflicto entre Israel y Hamás, Hezbolá y otros se cierra en falso, como siempre ha ocurrido, y amenaza con volver a estallar en cualquier momento con potencial

de envolver a toda la región. Irán sigue coqueteando con la nuclearización, pero sin llegar a dar el paso.

- Estados Unidos y la Unión Europea siguen cooperando, pero se distancian ya que no ven las cosas de la misma manera, sobre todo en relación con China u Oriente Medio. Hay mutua desconfianza. El proteccionismo norteamericano crece e irrita en Europa.
- No hay acuerdo sobre un nuevo reparto de poder en el mundo o nuevas reglas para su funcionamiento. Las Naciones Unidas sufren las consecuencias. Crece la frustración y el malestar entre los países del sur global, que buscan su camino al margen de la política de bloques.
- El mundo evita la recesión, pero persiste la inflación, que lo afecta de manera muy diferente. Se incrementan las desigualdades. Crece el descontento ciudadano. Aumentan los populismos y los países del sur pelean para hacer frente a su deuda exterior.
- La OMC sigue en crisis y el mundo enfrenta renqueante los grandes problemas globales como el calentamiento global, la nuclearización, las crecientes desigualdades, los riesgos de la IA, el terrorismo internacional, la inseguridad alimentaria o sanitaria, etc., consciente de las limitaciones localistas para enfrentar problemas globales.
- La IA sigue su desarrollo desbocado, pero sin poner en peligro todavía nuestro relativo control.

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

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

lo que hagamos —y en especial de cómo lo hagamos— dependerá el mundo que dejemos a nuestros hijos.

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

*Jorge Dezcallar de Mazarredo**
Embajador de España

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

44/2025 11 de junio de 2025

Javier Fernández Aparicio

¿La historia se repetirá? La India hoy, como China ayer, el riesgo de una nueva trampa de Tucídides

¿La historia se repetirá? La India hoy, como China ayer, el riesgo de una nueva trampa de Tucídides

Resumen:

La trampa de Tucídides, conceptualizada por Graham Allison, describe el riesgo de conflicto cuando una potencia emergente desafía a una ya establecida. Si bien tradicionalmente este análisis se ha aplicado a la relación entre Estados Unidos y China, el ascenso sostenido de la India sugiere la posibilidad de una nueva configuración estratégica en la que Nueva Delhi se convierta en un actor sistémico con potencial para alterar el equilibrio global en el futuro. En este contexto, la actual política exterior estadounidense refleja un patrón histórico de diplomacia triangular similar al aplicado por Henry Kissinger durante la Guerra Fría. Entonces, Estados Unidos se acercó a China para aislar a la Unión Soviética, hoy intenta contener a China mediante alianzas con socios estratégicos, especialmente la India. Sin embargo, el paralelismo histórico presenta diferencias más allá del estrechamiento de los vínculos bilaterales entre la India y Estados Unidos, en particular por el objetivo indio de mantener su autonomía estratégica y por las complejidades de su política exterior de multialineamiento.

Palabras clave:

India, Estados Unidos, China, Kissinger, trampa de Tucídides, relaciones internacionales.

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

Will history repeat itself? India today, like China yesterday, risks a new Thucydides Trap for the United States

Abstract:

The Thucydides Trap, conceptualized by Graham T. Allison, describes the risk of conflict when an emerging power challenges an established one. While this analysis has traditionally been applied to the US-China relationship, India's sustained rise suggests the possibility of a new strategic configuration in which New Delhi becomes a systemic actor with the potential to alter the global balance in the future. In this context, current US foreign policy reflects a historical pattern of triangular diplomacy similar to that applied by Henry Kissinger during the Cold War. At that time, the United States approached China to isolate the Soviet Union; today, it seeks to contain China through alliances with strategic partners, especially India. However, the historical parallels reveal differences beyond the strengthening of bilateral ties between India and the United States, particularly India's objective of maintaining its strategic autonomy and the complexities of its multi-aligned foreign policy.

Keywords:

India, United States, China, Kissinger, Thucydides Trap, international relations.

Introducción: el eco de Kissinger

Empecemos por recordar que la trampa de Tucídides es un concepto formulado y popularizado por el politólogo estadounidense Graham Allison para describir el riesgo de conflicto que surge cuando una potencia en ascenso amenaza con reemplazar a una potencia dominante. Esta dinámica se basa en el miedo del poder establecido a perder su posición hegemónica, tal como ocurrió cuando Atenas desafió a Esparta en la antigua Grecia, o más recientemente, cuando Alemania rivalizó con el Imperio británico a comienzos del siglo XX[1].

El concepto fue originalmente concebido para analizar el creciente antagonismo entre Estados Unidos y China en el siglo XXI, sin embargo, en el actual panorama geopolítico, la India está emergiendo como una tercera gran potencia con ambiciones globales y capacidades crecientes, lo que plantearía una nueva posibilidad dentro del marco de la trampa de Tucídides. Si bien la atención internacional se ha centrado principalmente en la competencia entre Estados Unidos y China, el ascenso sostenido de la India en términos económicos, tecnológicos y militares podría, a mediano o largo plazo, situarla como un retador sistémico de la hegemonía estadounidense. En este contexto, cabe preguntarse si la relación entre Estados Unidos y la India podría evolucionar hacia una dinámica de desconfianza y competencia estratégica similar a la descrita por Allison para China, reactivando así los mecanismos históricos que conducen a la confrontación entre potencias.

La estrategia actual de contención de China por parte de Estados Unidos y la imbricación de la India en la misma reproduce, salvando las distancias geopolíticas y temporales, el enfoque de Henry Kissinger hacia la entonces Unión Soviética mediante la alianza con China. Se refleja una política de diplomacia triangular diseñada por Henry Kissinger durante la Guerra Fría, mientras hoy se habla de que, desde hace más de un lustro, estamos ante otra guerra fría[2]. En los años setenta, Estados Unidos se alió con China tratando de aislar a la Unión Soviética; hoy se busca aislar a China mediante alianzas con actores regionales en el Indopacífico, muy en especial con la India.

[1] Véase ALLISON, Graham. *Destined for war: Can America and China escape Thucydides's Trap?* Scribe, 2018. ISBN 978-1911617303.
[2] ASHLEY. «Us and China Cold War», *Columbia Engineering Hub*. 19 de mayo de 2025. Disponible en: Us And China Cold War - Columbia Engineering Hub (consultado el 3/6/2025).

La actual administración Trump parece tratar de aplicar un «Kissinger inverso», es decir, un acercamiento a Rusia, por ejemplo, cerrando la guerra en Ucrania, como herramienta para contrarrestar a China. Hasta el momento, esto parece más una simple ilusión estratégica. Si en la década de 1970 la administración Nixon se aprovechó de las conflictivas relaciones sino-soviéticas, las relaciones sino-rusas contemporáneas se caracterizan por una alineación estratégica y mutuos intereses, por no hablar de una visión compartida de rechazo al dominio occidental. Además, tal y como aparece en documentos transcendentales como la *Estrategia de Seguridad Nacional de 2021*, pronta a renovarse tras la llegada de la segunda administración Trump, o el *Concepto Estratégico de la OTAN 2022*, para Estados Unidos, Rusia no es una amenaza existencial, mientras China sí representa una sistémica a su dominio.

Recordemos que, durante la presidencia de Richard Nixon, de 1969 a 1974, Kissinger dirigió la política exterior de los Estados Unidos. La disputa fronteriza entre la Unión Soviética y la República Popular China, en torno a la isla de Zhenbao, fue hábilmente percibida como la imposibilidad de que los dos grandes países euroasiáticos construyeran una unión integral que, para el propio Kissinger hubiese socavado los cimientos del poder occidental en el mundo. Fue por esa razón que Kissinger inició conversaciones secretas a través de Pakistán con el Gobierno chino en 1970, realizó un viaje secreto a Pekín en 1971 y abrió la puerta para que Nixon visitara China al año siguiente. Estados Unidos debía hacerse amigo de China y aislar a la Unión Soviética.

Cincuenta años después, China es una potencia que disputa la hegemonía mundial a Estados Unidos, apareciendo otros factores en el campo de batalla, aún sin traspasar al ámbito bélico: la globalización, la interdependencia económica y la competencia tecnológica. Como entonces, en un mundo bipolar, este otro mundo bipolar hace que Estados Unidos precise de aliados fuertes y comprometidos en su estrategia de contención a la proyección china. En ocasiones desandando un camino de cierta indiferencia hacia determinadas regiones y países. Hoy todos son importantes en esta confrontación, hasta el momento económica, contra China. En Latinoamérica, África o el Indopacífico, con socios como Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda o ASEAN, aunque por encima de todos ellos se consolida la India, percibida como una potencia que en el medio plazo proporcione el equilibrio respecto a China.

A finales del siglo pasado, Estados Unidos respaldó el ascenso de China como actor regional relevante. De manera análoga, en la actualidad ha reafirmado su apoyo al papel de la India como potencia regional asiática. Este respaldo responde, sin duda, al interés estratégico de Washington por contrarrestar la creciente influencia china en la región, así como al fortalecimiento de la alianza entre China y Rusia. No obstante, es importante señalar que la India también mantiene relaciones estrechas con Rusia, de las cuales obtiene beneficios significativos.

Un hito reciente en esta alianza estratégica fue la visita del primer ministro indio, Narendra Modi, a Estados Unidos en febrero de 2025. Fue uno de los primeros líderes internacionales en visitar Washington en el inicio del segundo mandato del presidente Trump. En el marco de esta visita, se iniciaron negociaciones para un ambicioso acuerdo bilateral denominado «Uniendo oportunidades para la asociación militar, comercio y tecnología para el siglo XXI», este tiene como objetivos clave suavizar las tensiones comerciales, ofrecer concesiones mutuas en cuanto a los aranceles recíprocos, reducir el déficit comercial estadounidense con la India y fomentar la compra de productos energéticos y militares por parte del país asiático, incluidos petróleo, gas y aviones de combate. Durante su visita, Modi hizo referencia al eslogan de Trump, *Make America Great Again*, adaptándolo con su propio giro: *Make India Great Again*[3].

Posteriormente, en abril de 2025, el vicepresidente estadounidense J. D. Vance realizó una visita oficial a Nueva Delhi, coincidiendo con el atentado en Pahalgam, en Cachemira, del día 22. En su encuentro con Modi, se lograron avances significativos en las negociaciones comerciales, con la esperanza india de evitar la imposición de los aranceles estadounidenses en el marco de una moratoria de 90 días. Además, tras el inicio de la Operación Sindoor por parte de la la India el 7 de mayo, la respuesta militar al atentado, fuentes estadounidenses señalaron que la desescalada del conflicto con Pakistán fue fruto de las promesas de las reducciones de los aranceles para ambos países. El gobierno paquistaní reconoció públicamente esta mediación de Estados Unidos, pero las autoridades indias evitaron confirmarla oficialmente[4].

[3] SHEERIN, Jude; LUKIV, Jaroslav y EWE, Koh. «Modi hails US-India 'mega partnership' in Trump meeting», *BBC*. 14 de febrero de 2025. Disponible en: Modi hails US-India 'mega-partnership' in Trump meeting (consultado el 3/6/2025).

[4] «Did Trump lie or did Modi? Questions emerge after US court affidavit on trade-triggered ceasefire, *Mathrubhumi.com*. 29 de mayo de 2025. Disponible en: Did Trump lie or did Modi? Questions emerge after US court affidavit on trade-triggered ceasefire (consultado el 3/6/2025).

La diplomacia triangular de una nueva guerra fría

En el contexto geopolítico de la ruptura sino-soviética y la apertura estadounidense a China de los años 70, tras dos pilares en su política exterior que consistieron en fortalecer también las relaciones entre Estados Unidos y las principales potencias europeas, más buscar oportunidades de cooperación y entendimiento con la misma Unión Soviética, un tercer pilar se centró en incentivar las relaciones con la República Popular China, percibida como un tercer actor crucial que podía desempeñar un papel relevante en una armonía de poder mundial. Este reequilibrio global y nueva alianza ayudó también a China a ser una potencia en ascenso y hoy rival sistémico para Estados Unidos.

Para entonces, la India no era contemplada ni siquiera como una posibilidad de aliado fiable e incluso se la denigraba con comentarios muy despectivos del propio Kissinger. Un día después de conocer a Indira Gandhi en noviembre de 1971, cuando la India estaba al borde de la guerra con Pakistán, Kissinger llamó a los indios «bastardos», aunque muy posteriormente pidió perdón por sus palabras, siendo recibido con frialdad cuando visitó la India en 1974, aunque Estados Unidos había aprobado una ayuda de 10.000 millones de dólares al país, algo que Nueva Delhi vio como una humillación, mientras se empezaba a alinear con Pakistán, el enemigo irreconciliable, y con la misma China, también hostil a la India en el conflicto abierto en el Himalaya[5].

En la actualidad, la nueva administración Trump, continuando los postulados de su primer mandato, es contraria a una política de distensión respecto a China, parecida a la que en los años 70 se hizo respecto a la Unión Soviética. El reconocimiento de que estamos ante una nueva guerra fría —así definió la actual situación geopolítica global el mismo Kissinger en 2019 en Beijing[6]— implica la asunción de la necesidad estadounidense de encontrar un aliado de peso que decante a su favor una confrontación con China. No obstante tímidos intentos de acercamiento, Rusia queda descartada, pues de hecho es hoy un sólido aliado chino, mientras se buscan a otros actores que pudieran ejercer ese papel, como las potencias europeas o Japón, si nos referimos al área del Indopacífico.

[5] RAJGHATTA, Chidanand. «Henry Kissinger: Man who despised India but ended up kissing up to New Delhi», *The Times of India*. 30 de noviembre de 2023. Disponible en: Sexist Rants: Henry Kissinger: Man who once despised India but ended up kissing up to New Delhi | India News - Times of India (consultado el 3/6/2025).

[6] FERGUSON, Nial. «Kissinger and the True Meaning of Détente: Reinventing a Cold War Strategy for the Contest with China», *Foreign Affairs*. 20 de febrero de 2024. Disponible en: Kissinger and the True Meaning of Détente: Reinventing a Cold War Strategy for the Contest With China (consultado el 3/6/2025).

El caso japonés presenta cierto resquemor en Estados Unidos, en primer lugar desde el punto de vista económico, pues ya en los años 80 afloró un sentimiento contrario a Japón debido a su crecimiento, que parecía situarle en el camino de superar a los propios Estados Unidos, algo parecido a la percepción que se tiene ahora respecto a China y de nuevo un sentimiento que se repite en la actualidad con los aranceles o en casos como la negativa a que corporaciones japonesas puedan hacerse con estadounidenses, tal es el caso de la US Steel[7], por no hablar de las reticencias a que Japón desarrolle un ejército pujante y fuera de la supervisión estadounidense mediante los tratados de defensa mutua, la disminución de la actual presencia militar norteamericana y la dependencia de su industria de defensa, aunque ahora la administración Trump insinúe a Japón que debe aumentar su contribución a los costos derivados de todo ello.

Por esto, ningún país con el potencial de la India para jugar el mismo papel favorable a Estados Unidos, salvando las distancias de épocas, que China respecto a la Unión Soviética. Existe una corriente de opinión favorable al respecto fruto de la influencia de la diáspora india en Estados Unidos. Compuesta por casi cinco millones de personas, desempeña un papel fundamental en el fortalecimiento de las relaciones entre ambos países. La diáspora india está cada vez más presente en la vida pública estadounidense, con cinco congresistas de origen indio y un historial de apoyo al Partido Demócrata, especialmente visible con el respaldo a Kamala Harris, de ascendencia india, pero también figuras influyentes entre los republicanos como el empresario y político Vivek Ramaswamy, cercano a Donald Trump, o Kash Patel, actual director del FBI.

Para el ciudadano medio estadounidense, la imagen de la India es una de las más positivas respecto a otros países, según la encuesta anual de Asuntos Mundiales de Gallup, que evidencia que para 2025 un 70 % de estadounidenses tenían una opinión favorable o muy favorable, aunque hay una ligera bajada desde un 77 % de 2022[8].

Tras una presidencia de Bill Clinton (1993-2001), donde Estados Unidos criticaba a la India en materia de derechos humanos y política nuclear, además de alinearse con Pakistán, las relaciones florecieron con la de George W. Bush (2001-2009) y sobre todo

[7] LEVY, Marc. «Nippon Steel just struck a deal that guarantees an American CEO, an American-majority board, and a 'golden share' for Trump's government», *Fortune*. 27 de mayo de 2025. Disponible en: U.S. Steel and Japan's Nippon Steel just struck a deal that guarantees an American CEO, an American-majority board, and a 'golden share' for Trump's government | Fortune (consultado el 3/6&2025).

[8] «Country Ratings», *Gallup*. Disponible en: Country Ratings | Gallup Historical Trends (consultado el 3/6/2025).

con la de Barack Obama (2009-2017), que durante su visita a la India en 2010 la calificó de «socio indispensable». Fue sin embargo la llegada de Narendra Modi al poder en la India, en 2014, cuando una alianza indoestadounidense despegó frente al auge de China.

Tres años después, en 2017, la llegada de Trump a la Casa Blanca, que estuvo marcada por la simpatía personal y la convergencia ideológica entre Modi y aquel, consolidó una relación bilateral tachada de estratégica. Incluso se superaron momentos de tensión, como la compra de la India de sistemas S-400 rusos, desafiando la Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA, en sus siglas en inglés) y de petróleo iraní, algo también parecido a la actualidad respecto a Rusia. Igualmente, Trump se mostró de acuerdo con el gobierno de Modi en temas sensibles como la situación de Cachemira o la controvertida ley de ciudadanía india de 2019[9].

Con la presidencia de Joe Biden (2021-2024), la relación entre ambos países siguió afianzándose, superando las tensiones cuando la India se abstuvo en las votaciones en Naciones Unidas contra Rusia, tras la invasión de Ucrania. Tal y como se cita en la estrategia estadounidense para el Indopacífico de 2022, la India ya es un país clave y un socio preferente en este marco:

> «La India es un socio con ideas afines y un líder en el sur de Asia y el océano Índico, activo y conectado con el sudeste asiático, una fuerza impulsora del QUAD y otros foros regionales, y un motor para el crecimiento y el desarrollo regional[10]».

La asociación estratégica entre Estados Unidos y la India se fundamenta en valores compartidos como la democracia y el respeto al orden internacional basado en reglas. Ambos países cooperan activamente en foros multilaterales como el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (QUAD en sus siglas en inglés), el Diálogo Ministerial 2+2 y diversas plataformas bilaterales que abarcan áreas como defensa, comercio, tecnología,

[9] FERNÁNDEZ APARICIO, Javier. «La India, autonomía e imperativo en su estrategia de seguridad», *Estrategias de Seguridad Nacional: La competencia entre las grandes potencias*. Documento de Investigación 02/2023, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Universidad Francisco de Vitoria, 2023, pp. 93-112. ISBN edición digital: 978-84-10083-64-6. Disponible en: 347 (consultado el 3/6/2025).

[10] «Indo-Pacific Strategy of the United States», *The White House*. 11 de febrero de 2022. Disponible en: U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf (consultado 22/01/2025).

salud, energía y cooperación espacial. Desde 2010, la India también busca respaldo de Estados Unidos para lograr un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y hay que recordar que en 1971 China obtuvo el puesto en el mismo sustituyendo a Taiwán, en una maniobra apoyada por Estados Unidos, que ha prometido ahora a la India una plaza como miembro.

En el plano económico, ambos países mantienen una cooperación creciente a través de mecanismos como el India-US Trade Policy Forum, el CEO Forum y el Economic and Financial Partnership. Grandes empresas indias como Infosys, Wipro y Dr. Reddy's operan en Estados Unidos, mientras que compañías estadounidenses como Google, Microsoft y Coca-Cola están profundamente establecidas en la India. Además, colaboran en iniciativas regionales como el Indo-Pacific Economic Framework (IPEF en sus siglas en inglés), que busca fortalecer cadenas de suministro y fomentar el comercio sostenible en la región indopacífica.

En lo concerniente a defensa, se han intensificado los acuerdos bilaterales, especialmente tras el Marco de Cooperación en Defensa renovado en 2015. Las adquisiciones indias de equipamiento militar estadounidense superaron los 20.000 millones de dólares en 2024. La cooperación en ciberseguridad también ha crecido, destacando iniciativas como el Marco de Ciberseguridad y la participación india en la Blue Dot Network. Por último, en el ámbito nuclear, la India y Estados Unidos comparten estrategias sobre seguridad y tecnología. Además, Estados Unidos respalda la aspiración india de unirse al Grupo de Suministradores Nucleares, aunque China lo bloquea por no ser signataria del Tratado de No Proliferación Nuclear. En enero de 2025, Estados Unidos levantó las restricciones a más de 200 entidades nucleares indias, ampliando así la colaboración en este sector[11].

Así, parece que la India ha abandonado en parte su tradicional no alineamiento para decantarse por un multilateralismo y asociarse estratégicamente a Estados Unidos. Este nuevo triángulo diplomático (Estados Unidos-India-China) redefine las lógicas de poder, al menos en Asia, como en época pretérita lo hizo otro triángulo equilátero (Estados Unidos-China-Unión Soviética). Sus tres lados son iguales pero cambiados en cuanto al nombre de los aliados frente a un enemigo considerado sistémico. Además, se pone de

[11] «India-US Bilateral Relations – A Brief», *Ministerio de Asuntos Exteriores de la India*. Disponible en: Ind-US-Brief.pdf (consultado el 3/6/2025).

relieve la necesidad norteamericana de cortejar a una nueva potencia, la India, en su objetivo de contención de otra, tal es China.

¿Por qué la India?: Estados Unidos necesita ayuda

En 2023, Kissinger viajó a China invitado por Xi Jinping, con el que se entrevistó casi cincuenta años después de sus históricos viajes en 1971-1972. A esta visita siguió la del secretario de Estado, Antony Blinken y otros altos funcionarios estadounidenses con el fin de llegar a acuerdos mínimos en materia comercial. Entre la larga lista de los puntos de discordia más explosivos, encabezan la nómina las sanciones impuestas al sector de los microprocesadores y el aumento de la injerencia estadounidense en Taiwán.

A diferencia de Trump, en su primer mandato, que «solo» perseguía a empresas como Huawei, Biden apuntó a todo el ecosistema de modernización industrial de China, tratando de cerrar su acceso a la tecnología de fabricación de microchips de última generación y obstaculizando sus avances en el campo de la inteligencia artificial u otros ámbitos en los que China ha logrado ya importantes éxitos. Por ello, la irrupción de DeepSeek en el mercado supuso un *shock* para la industria y la percepción estadounidense de una falsa primacía en el campo de la IA[12].

Otro tema explosivo sobre el que Pekín exige a Washington que libere su presión para instar a una mínima normalización, que Kissinger pareció apadrinar en su visita de 2023, es el de Taiwán. Elevado por Xi Jinping a la altura de un objetivo nacional irrenunciable y cuyo valor simbólico no es negociable, el objetivo de la reunificación prima en la agenda china, cuya dirigencia se ha conjurado ante la tarea histórica de impedir el alejamiento de la isla del continente.

Para Beijing, la actitud de Washington es una confirmación de que ya no respeta los términos de los «tres comunicados» emitidos conjuntamente en 1972 (Nixon y Zhou Enlai), 1979 (Carter y Deng Xiaoping) y 1982 (Reagan y Deng Xiaoping) que estipulaban el fin de las relaciones oficiales con Taipéi y el cese gradual de la ayuda militar estadounidense a la isla. Hoy día, los estrategas chinos interpretan la oposición al principio de una sola China como la antesala de un conflicto al que Estados Unidos

[12] DeepSeek's market shock: What you need to know - Intuition (consultado el 5/6/2025).

quisiera abocarle para reafirmar, con su victoria, la hegemonía en la región y en el mundo.

Además, desde la década de 1990, China ha emergido como una superpotencia económica y tecnológica, teniendo que ver en ello el apoyo estadounidense con la deslocalización de la producción e industrialización del país, sin revisar el objetivo de tener un contrapeso potente frente a la Unión Soviética, una política de amistad que no se frenó ni siquiera tras la caída del muro de Berlín. Tres décadas de creciente influencia global, espectacular crecimiento interno, desarrollo de capacidades militares, ambiciones en el Indopacífico —con la cuestión de Taiwán como la principal— y una potente proyección exterior, como la Iniciativa de la Franja y la Ruta, hicieron evidente para Estados Unidos que el ascenso de China hacia la hegemonía mundial estaba cerca. En consecuencia, Washington pasó de una estrategia de compromiso a otra de contención activa, la llamada *decoupling*, basada en alianzas con países socios y en la aplicación de sanciones contra China[13].

En años recientes, diversas voces dentro del aparato estratégico estadounidense —entre ellas la de Ely Ratner, subsecretario de Defensa para Asuntos de Seguridad del Indopacífico (2021-2025)— sostienen que es imperativo para Estados Unidos establecer esa alianza de defensa colectiva en Asia, contrarrestando la influencia china en la región que podría desembocar en un nuevo orden internacional liderado por Beijing[14]. En este contexto, se plantea la formación de una asociación que agruparía a países afines como Australia, Japón, Filipinas y la India, quizás imitando el acuerdo AUKUS, que desde septiembre 2021 une a Australia, el Reino Unido y Estados Unidos, compartiendo proyectos como el desarrollo de submarinos de propulsión nuclear, o el QUAD, compuesto desde 2017 por Australia, la India, Japón y Estados Unidos, que ha intensificado últimamente la cooperación para mejorar la vigilancia marítima regional[15].

La India ha asumido un papel cada vez más relevante dentro de esta estrategia estadounidense, al menos en la región del Indopacífico, ayudado por su propia necesidad

[13] ESTEBAN RODRÍGUEZ, Emilio y MARTÍN RODRÍGUEZ, Rafael. *Introducción a la China actual*. Alianza, 2024. ISBN 978-8411487443, pp. 145-160.
[14] RATNER, Ely. «The Case for a Pacific Defense Pact», *The Foreign Affairs*. 27 de mayo de 2025. Disponible en: The Case for a Pacific Defense Pact: America Needs a New Asian Alliance to Counter China (consultado el 4/6/2025).
[15] BHARDWAJ, Antonio. «Underestimating China: Why America Needs a New Strategy of Allied Scale to Offset Beijing's Enduring Advantages», *Foreign Affairs Forum*. 22 de abril de 2025. Disponible en: Underestimating China: Why America Needs a New Strategy of Allied Scale to Offset Beijing's Enduring Advantages (consultado el 4/6/2025).

estratégica frente a la amenaza que también le supone China. También garantiza el acceso a un enorme y creciente mercado, con múltiples posibilidades de inversión, en especial en la industria tecnológica con la llegada de empresas estadounidenses deslocalizadas precisamente desde China, aunque manteniendo su autonomía estratégica y sin ver alterada significativamente su red de asociaciones, en especial con Rusia, con reservas frente a una excesiva ideologización del conflicto estratégico global[16]. Por ello, ¿quiere la India jugar el mismo papel que jugó China en la década de los 70 del siglo pasado como aliado estadounidense frente a la Unión Soviética?

La posición de la India en la estrategia de contención a China

Aunque la India pudiera jugar el mismo papel que hizo China desde los años 70 respecto a la Unión Soviética, cuenta con elementos diferenciales, estructurales y propios de épocas diferentes. Respecto al rol jugado por la propia China, hay características en la India actual que la recuerdan, sobre todo el fuerte crecimiento económico año tras año. Al respecto, la India presenta mejores cifras no solo que Estados Unidos, sino que la propia China, contando además con el empuje de una masa demográfica, la mayor a nivel global y donde el 40 % de sus aproximadamente 1.430 millones de habitantes son menores de 35 años.

De igual forma, la narrativa gubernamental promueve el orgullo nacional y el resurgimiento como potencia histórica, el liderazgo en lo que hoy es llamado el sur global y su participación en foros internacionales diversos. Por su parte, la principal diferencia entre la India de hoy y la China del ayer es el camino interno por recorrer para reducir la desigualdad social, la pobreza y las tensiones étnicas en la India[17].

Si nos referimos a la consideración de la India para Estados Unidos, aprovechar su influencia en el océano Índico constituye un objetivo estratégico, tal como lo anticipó Robert Kaplan en 2010 en su obra *Monsoon: The Indian Ocean and The Future of American Power*[18]. Esta prioridad se refleja hoy en la visión geopolítica para la región del

[16] KAURA, Vinay. «India's Stake and Role in the U.S.-China Strategic Competition», *Connections: The Quartely Journal*, 23, no. 2. 2024, pp. 92-105. Disponible en: India's Stake and Role in the U.S.-China Strategic Competition (consultado el 4/6/2025).
[17] CHELLANEY, Brahma. «India líder. ¿Un contrapoder frente a China?», *El poder del sur global*. Vanguardia Dossier, 89, octubre-noviembre 2023, pp. 46-51.
[18] Traducción al español en KAPLAN, Robert. «Monzón. Un viaje por el futuro del océano Índico», *El Hombre del Tres*. 2012. ISBN 978-8494016158.

Indopacífico, hasta llegar a considerarse la citada asociación estratégica durante el primer mandato de Trump. El vínculo entre ambos países se apoya, principalmente, en compartir la rivalidad con China y, de manera teórica, la defensa de valores democráticos comunes. Sin embargo, esta narrativa tiene un alcance limitado en Nueva Delhi, cuya política exterior se guía por el pragmatismo estratégico y no por una adhesión ideológica a los principios de democracia liberal occidental.

Existe otro factor como es la percepción india de un liderazgo estadounidense en declive, lo que genera incertidumbre sobre su capacidad para ofrecer un respaldo real en situaciones de crisis máxima, como otro posible enfrentamiento fronterizo con China o un conflicto con Pakistán, como se ha constatado en la escalada bélica tras la Operación Sindoor del 7 al 9 de mayo pasados, la respuesta india al atentado de Pahalgam del 22 de abril. Si en el conato de conflicto en el Himalaya con China en 2022, las fuerzas indias contaron con la inestimable ayuda de la inteligencia y el apoyo diplomático estadounidense[19], parece que no ha ocurrido lo mismo durante las acciones tras Sindoor, incluso aunque la India defendiese que se estaba ante una operación antiterrorista contra organizaciones islamistas en Cachemira apoyadas por Pakistán, una narrativa que atrae sin duda el interés estadounidense.

Todo ello puede evidenciar para Nueva Delhi que la implicación estadounidense en asuntos de exclusivo interés estratégico indio no es segura, si no se alinea con el contrapeso a China en Asia. Para el gobierno indio aparecen así las dudas sobre el alcance de esta asociación estratégica común, no obstante existe una buena sintonía entre ambos países, por lo que se sigue poniendo el acento en el multilateralismo de la India para así evitar, precisamente, una posible dependencia económica, política y en seguridad con una sola potencia, navegando de paso hacia la autonomía estratégica y un mayor peso global específico indio[20].

Por último, cabía preguntarse si China constituye para la India un verdadero «enemigo estructural» como lo fue la Unión Soviética para Estados Unidos durante la Guerra Fría y la propia China en tiempos actuales. Tras Rusia, China es el segundo socio comercial

[19] SHINKMAN, Paul D. «U.S. Intel Helped India Rout China in 2022 Border Clash: Sources», *U.S.News & World Report*. 20 de marzo de 2023. Disponible en: US Intelligence Helped India Repel Chinese Border Incursion in 2022: Report (consultado el 4/6/2025).

[20] ABRAHAM, J. C. y PURUSHOTHAMAN, U. «Limits of India–US Relations: Balancing Through Strategic Autonomy and Multi-alignment», *Journal of Asian Security and International Affairs*, 11(4). 2024, pp. 496-514. Disponible en: https://doi.org/10.1177/23477970241282071 (consultado el 4/6/2025).

de la India, cuyas economías no tienen fácil desacoplamiento, además la histórica rivalidad en el Himalaya viene marcada por recientes señales que indican una posible moderación de la amenaza de un conflicto mayor. En octubre de 2024, en el marco de la cumbre de los BRICS se resolvió la creación de comités técnicos bilaterales y el establecimiento de mecanismos de supervisión, como patrullajes comunes, para aminorar la tensión en esta vasta frontera de 3.500 kilómetros. Por otro lado, el hecho de que China no se haya alineado con los paquistaníes durante el reciente enfrentamiento indo-pakistaní de mayo —limitándose en cambio a pedir contención a ambas partes— y aunque Pakistán utilizó equipamiento y armamento de origen chino, sugiere un cálculo estratégico por parte de Beijing buscando evitar la confrontación directa con Nueva Delhi[21].

Si observamos la historia, la India es el único país asiático que ha desafiado a China en el pasado, incluso en el plano militar y sin el respaldo directo de una tercera potencia. Hasta ahora, ni Estados Unidos, ni Rusia, ni otros actores del Indopacífico han mostrado su disposición a enfrentarse con China de manera directa en la medida en que lo ha hecho la India, que además tiene la capacidad de ejercer una presión disuasiva real. Sobre todo porque ambas potencias cuentan con armamento nuclear, lo que contribuye a que la percepción estratégica china evite considerar a la India como un enemigo permanente, minimizando así el riesgo de un frente simultáneo que cuente con Estados Unidos en el Pacífico y la propia India en el sur de Asia.

Conclusiones: escenarios futuros

La buena sintonía de la nueva administración Trump con el gobierno de Modi en la India hace que parezca improbable un cambio sustancial en la relación indoestadounidense. Sin embargo, existen algunas incógnitas que se irán desvelando. La primera es si la India se verá afectada finalmente por la imposición de aranceles o por la firma de un acuerdo comercial favorable a los intereses estadounidenses; después, si transigirá en su

[21] «What does China think of Operation Sindoor? The official word is 'restraint'», *FirstPost*. 7 de mayo de 2025. Disponible en: What does China think of Operation Sindoor? The official word is 'restraint' – Firstpost (consultado el 4/6/2025).

relación con Rusia y, sobre todo, con la propia China, ya que desde el entorno de Trump se ha sugerido un posible cambio de percepción respecto a la India por este motivo[22].

Otros posibles roces pueden ser la cooperación energética, donde la India se podría ver beneficiada o, por el contrario, perjudicada, si Estados Unidos se acaba imponiendo como sustituto de Rusia en la provisión de crudo y gas, o la cooperación en defensa, pues Trump podría ayudar a la India a la modernización y aumento de sus capacidades bélicas, pero también a presionar para que asuma una mayor carga en temas de seguridad en el Indopacífico, lo que podría llevar a una mayor confrontación hacia China[23].

Desde Washington se es pragmático y no se quiere caer en una posible segunda trampa de Tucídides respecto a la India, pues apostar a fomentar su ascenso hoy, puede ser ir perfilando a otro rival sistémico del mañana. Se espera que la India pueda rebasar a Japón como cuarta potencia económica del mundo en este 2025 y que aceche a Alemania en los próximos años como la tercera. La India, con su gran potencial demográfico, apuesta por una expansión estructural centrada en la industrialización, el desarrollo de infraestructura y la consolidación de su pujante sector de servicios, pero a diferencia de Estados Unidos representa una economía emergente con mayor recorrido de desarrollo, absorbiendo inversión extranjera y desplegando un multialineamiento que la posicionan como una de las economías con mayor capacidad de crecimiento sostenido a largo plazo[24]. No es solo Estados Unidos, en lo que respecta a China, la India ofrece mejores datos en su evolución económica; se esfuerza por implementar sus propios proyectos de conectividad, sobre todo en el sur de Asia, y por competir con la proyección china en el tablero geopolítico, aunque hoy en día China le saca una gran ventaja[25].

[22] DUTTA, David. «India's Russian arms purchases 'rubbed America the wrong way'; bilateral trade deal close: US Commerce Secretary Lutnick», *The Indian Express*. 4 de junio de 2025. Disponible en: India's Russian arms purchases 'rubbed America the wrong way'; bilateral trade deal close: US Commerce Secretary Lutnick | Business News - The Indian Express (consultado el 4/6/2025).
[23] SIDDIQUI, Huma. «Trump and India: How will Modi and Trump engage in the new era», *Financial Express*. 15 de enero de 2025. Disponible en: Trump and India: How will Modi and Trump engage in the new era - World News | The Financial Express (consultado el 18/2/2025).
[24] «India se prepara para superar a Japón y acercarse al podio económico global», *Infobae*. 29 de mayo de 2025. Disponible en: India se prepara para superar a Japón y acercarse al podio económico global - Infobae (consultado el 4/6/2025).
[25] UDAY, Bharadaz. «Ridges or bargains? Examining India and China's infrastructure expansion in South Asia», *World and New World Journal*. 26 de mayo de 2025. Disponible en: Bridges or bargains? Examining India and China's infrastructure expansion in South Asia - World and New World Journal (consultado el 4/6/2025).

Este aspecto temporal podría jugar en contra del ascenso de la India como potencia global. Desde la década de los 90, China tuvo la suficiente tranquilidad para desarrollarse internamente y proyectarse al exterior. Sin embargo, la geopolítica actual está polarizada por líneas ideológicas e intereses estratégicos, y la presión por alinearse con uno u otro bloque también alcanza a la India. Es difícil, en este desorden mundial, mantenerse al margen o actuar en solitario. Ante las crecientes tensiones, puede que a la India no le quede más opción que buscar seguridad a través de la militarización y las alianzas con socios que le sean fiables a sus propios intereses.

Hasta ahora, la mayor parte de estos aliados son democracias liberales como Estados Unidos, países de la Unión Europea, Japón o Australia. La India se jacta de ser la mayor democracia en el mundo, pero el asunto de los valores y derechos reales puede ser motivo de fricción en algún momento. Impacientes por el lento o nulo alineamiento de la política exterior india con Estados Unidos y sus aliados, el actual primer ministro Modi puede ser cuestionado por la regresión de los índices democráticos del país, aunque la actualidad, marcada por el realismo hace esto poco probable a medio plazo, teniendo en cuenta que también podría suponer una mayor asociación india con Rusia y China. Hoy, el multialineamiento no es una opción para la India, más bien es un imperativo.

Volviendo de nuevo a Kissinger, algunos registros desclasificados revelan que ya en 1972 había abogado por que la India se convirtiera en miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. A partir de su cita «Nadie en D. C. se despierta con respecto a Nueva Delhi», el gran estratega de la política exterior estadounidense desde el último tercio del siglo XX se convirtió en un importante defensor del compromiso bilateral indo-estadounidense[26]. Durante la visita oficial de Estado del primer ministro Modi a Estados Unidos en junio de 2023, Henry Kissinger, a pesar del deterioro de su salud, viajó para asistir al discurso del primer ministro indio en el Departamento de Estado. En su libro *Orden mundial*, retrató a la India como «un pivote del orden del siglo XXI: un elemento indispensable debido a su ubicación geográfica, sus recursos y un legado de liderazgo sofisticado»[27].

Javier Fernández Aparicio
Analista principal del IEEE
@jafeap

[26] MISHRA, Vivek y PANKAJ, Fanase. «On India, Kissinger changed his mind», *Observed Research Foundation*. 15 de diciembre de 2023. Disponible en: On India, Kissinger changed his mind (consultado el 4/6/2025).
[27] KISSINGER, Henry. *Orden mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*. Debate, 2016, p. 241. ISBN 978-8499925714.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

45/2025 17 de junio de 2025

Daniel Fuentes Castro

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

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

Este análisis forma parte del *Panorama Estratégico 2025*
Editado en marzo de 2025

Resumen:

El papel de Europa como actor global depende de su capacidad para adaptarse a un mundo en constante transformación equilibrando sus objetivos de crecimiento, sostenibilidad, estabilidad y cohesión interna. El presente capítulo identifica los riesgos más acuciantes agrupados en cuatro bloques (geopolíticos, económicos, sociales y ambientales) y explora distintos escenarios estratégicos que podrían definir el rumbo de Europa en las próximas décadas.
Desde un escenario de mayor integración y consolidación hasta escenarios más pesimistas de fragmentación y declive, el análisis busca ofrecer perspectiva para anticipar riesgos y promover decisiones informadas. A partir de lecciones aprendidas de crisis anteriores, como la importancia de la solidaridad entre Estados miembros, las reformas estructurales o la cohesión social, se aboga por un enfoque proactivo y coordinado para abordar los retos actuales y futuros.

Palabras clave:

Europa, Riesgos geopolíticos, Política exterior, Plan Draghi, Envejecimiento, Inmigración, Transición energética, Amenazas híbridas, Cohesión social, Populismo.

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

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

Abstract:

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

From a scenario of greater integration and consolidation to more pessimistic scenarios of fragmentation and decline, the analysis seeks to offer perspectives to anticipate risks and promote informed decisions. Drawing on lessons learned from previous crises, such as the importance of solidarity among Member States, structural reforms or social cohesion, it argues for a proactive and coordinated approach to address current and future challenges.

Keywords:

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Riesgos geopolíticos

Tensiones globales y su impacto en Europa

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

La creciente rivalidad entre Estados Unidos y China es un determinante principal de la geopolítica global con implicaciones directas para Europa. Estados Unidos, que

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

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

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

Las políticas económicas y comerciales de China, en especial su enfoque hacia el control de suministros estratégicos y el desarrollo tecnológico, están remodelando las dinámicas globales. Según el *Economic Outlook 2024* de la OCDE[2], estas políticas afectan

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

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

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

El resurgir de Rusia como potencia desafiante

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

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

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

[3] NATO. (2023). *Annual Report 2023* [en línea]. The NATO SPS Programme. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/4/pdf/240419-SPS-AnnualReport2023.pdf
[4] ENISA. (2022). *ENISA Threat Landscape 2022* [en línea]. ENISA. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-threat-landscape-2022

provenientes de Rusia que representan un desafío continuo para la seguridad cibernética de los países europeos.

Conflictos regionales y terrorismo internacional

Conflictos en Oriente Próximo y África del Norte

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

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

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

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

La amenaza del terrorismo internacional

El terrorismo internacional sigue siendo una de las amenazas más persistentes para Europa. Aunque los grandes atentados terroristas de los últimos años han disminuido en

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

número, la radicalización y el extremismo violento siguen representando riesgos para la seguridad interna de los países europeos. Los ataques perpetrados por grupos como Al Qaeda o el Estado Islámico han dejado una huella profunda en la memoria colectiva de Europa y continúan motivando políticas de seguridad estrictas.

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

Desafíos en ciberseguridad y guerra híbrida

Aumento de las ciberamenazas

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

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

El *global cybersecurity index* (GCI), elaborado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU), evalúa el nivel de preparación de los países en términos de ciberseguridad. Según el GCI de 2024, aunque muchos países han avanzado en

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

términos de ciberseguridad, aún existen brechas significativas en áreas clave como la legislación, las medidas técnicas y el desarrollo de capacidades[7].

La Unión Europea necesita fortalecer sus defensas cibernéticas a través de una mayor cooperación pública y privada, además de impulsar la formación de personal especializado para hacer frente a los ataques cibernéticos. Sin embargo, la naturaleza cada vez más sofisticada de los ataques, que a menudo provienen de actores no estatales o de Estados con intenciones subrepticias, hace que la lucha contra estos riesgos sea extremadamente compleja.

Estrategias de guerra híbrida

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

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

La política exterior europea: un desafío para la coherencia estratégica

Una Europa fragmentada

Las tensiones entre los países del este y el oeste de Europa, las diferencias en las políticas migratorias y el creciente auge de movimientos populistas y nacionalistas son

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

claros ejemplos de cómo las dinámicas globales afectan la cohesión interna de la UE. Distintas notas del European Council on Foreign Relations (ECFR) analizan desde hace años cómo estas tensiones dificultan la acción conjunta en la política exterior europea[8].

El Brexit ha sido una clara muestra de cómo las tensiones internas en Europa, exacerbadas por el descontento hacia la UE, pueden llevar a la salida de un miembro clave. Este evento ha generado incertidumbre económica y política, y ha planteado preguntas sobre el futuro de la integración europea. Los movimientos populistas en países como Hungría, Polonia, Italia y, en menor medida, en España, también reflejan una creciente desconfianza hacia las instituciones europeas y su capacidad para gestionar crisis globales.

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

La política exterior común: un camino lleno de desafíos

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

La falta de una postura unificada ante crisis globales, como el conflicto israelí-palestino, la guerra en Ucrania o la crisis en Siria, ha debilitado la influencia de la UE en la escena internacional. La incapacidad de la UE para dar una respuesta contundente a la agresión rusa de 2022 o a la desproporcionada reacción de Israel ante los atentados de Hamás

[8] Zerka, P. (2019). The benefits of political fragmentation, *ECFR*.
Dennison, S. *et al*. (2019). How to govern a fragmented EU: What Europeans said at the ballot box, *ECFR*.

de octubre de 2023, por ejemplo, ha dejado en evidencia la necesidad urgente de avanzar hacia una política exterior más coherente y menos dependiente de las dinámicas entre los diferentes Estados miembros.

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

Riesgos económicos y financieros

Impactos económicos globales y regionales

La crisis energética y el impacto en la inflación

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

En Alemania, la dependencia del gas ruso (que representaba el 55 % del suministro antes del conflicto) agravó la situación cuando el abastecimiento se interrumpió. En 2022, los precios del gas en la UE aumentaron un 1000 % en relación con los valores históricos[9], lo que contribuyó a una inflación récord del 10,4 % en octubre de ese año según el índice armonizado de precios al consumo (HICP). Para mitigar los efectos, el gobierno alemán aprobó un fondo de 200 000 millones de euros para subsidiar los costos energéticos y apoyar a hogares y empresas, lo que requirió la suspensión temporal de

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

un límite constitucional al endeudamiento público[10]. En 2024, la inflación ha estado en torno al objetivo de 2 % del BCE, con un mínimo del 1,6 % en septiembre.

Francia, menos dependiente del gas ruso debido a su amplia infraestructura nuclear, experimentó también tensiones en el mercado energético. Problemas de mantenimiento en varias plantas nucleares redujeron la capacidad de generación, lo que obligó a importar electricidad. Esto contribuyó a que la inflación fuera del 6,2 % en octubre 2022, la más alta en décadas. El Gobierno francés limitó el aumento de tarifas de electricidad al 4 % y ofreció ayudas a los hogares más afectados. En 2024, la inflación ha estado en torno al objetivo de 2 % del BCE, con un mínimo del 1,2 % en septiembre.

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

Desigualdades regionales y brecha campo-ciudad

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

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

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

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

La brecha campo-ciudad también constituye una preocupación creciente. En áreas rurales, las tasas de empleo son generalmente más bajas, con un acceso limitado a servicios esenciales como educación y atención médica. La disparidad de riesgo de pobreza o exclusión social en regiones rurales sigue siendo significativa y destaca en países como Rumanía y partes del sur de Italia, donde las tasas son especialmente altas. En contraste, en muchas capitales europeas, los niveles de riesgo son bastante menores debido a mejores oportunidades económicas y el acceso a servicios[11].

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

Competencia por los recursos naturales

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

España, con su creciente enfoque en energías renovables y su apuesta por la electrificación de la economía, se enfrenta a la necesidad de asegurar el acceso a

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

[12] Comisión Europea. (2020). *Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU: A Foresight Study*. Comisión Europea.

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

Situación económica y previsiones

Proyecciones económicas para 2025

El Banco Central Europeo (BCE) prevé, para 2025 y 2026, un crecimiento moderado de la economía de la zona euro, con tasas del 1,4 % y 1,6 % respectivamente apoyadas en la mejora de la demanda interna y un entorno de inflación más controlado[13]. La inflación general, medida por el índice armonizado de precios al consumo (IAPC), se proyecta en el 2,2 % en 2025 y en el 1,9 % en 2026, con lo que se acerca al objetivo del BCE del 2 %. Esto refleja una disminución de las presiones inflacionarias, especialmente en alimentos y energía, gracias a la estabilización de los precios de materias primas y una moderación de los costes laborales.

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

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

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

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

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

Los informes Letta y Draghi: Europa necesita inversión

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

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

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

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

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

Draghi propone financiar su plan de inversiones a través de la emisión de deuda común en el ámbito de la Unión Europea y siguiendo el modelo del programa NextGenerationEU implementado durante la pandemia de covid-19. La propuesta cuenta con resistencia por parte de algunos países, como Alemania y Países Bajos, que temen cargas fiscales desproporcionadas y argumentan que los problemas estructurales de algunos Estados no se resolverán mediante endeudamiento conjunto.

La deuda pública y sus riesgos para la estabilidad financiera

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

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

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

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

Riesgos sociales y demográficos

Cambios demográficos y desafíos para la cohesión social

Envejecimiento de la población

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

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

El desafío radica no solo en la gestión del envejecimiento, sino también en cómo mantener una fuerza laboral activa que pueda sostener el crecimiento económico del continente. Los sistemas de pensiones de reparto, habituales en Europa, son

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

particularmente vulnerables al envejecimiento de la población, ya que requieren una base amplia de trabajadores activos. Dadas las actuales proyecciones de crecimiento vegetativo, la evolución de los flujos de inmigración cobra una importancia crítica, como viene señalando el *International Migration Outlook* de la OCDE en sus distintas actualizaciones.

Migración y diversidad: oportunidades y tensiones sociales

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

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

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

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

El desafío de la integración social no es solo un asunto económico o cultural, sino también una cuestión política. La UE ha desarrollado políticas para gestionar la inmigración, como el Pacto sobre Migración y Asilo, pero la falta de una estrategia común y el creciente desacuerdo entre los Estados miembros sobre la distribución de los refugiados y migrantes ha dificultado una respuesta eficaz. La Agencia de Derechos

Fundamentales de la Unión Europea (FRA) destaca en su *Fundamental Rights Report* de 2023 los retos de garantizar la inclusión y los derechos fundamentales de los migrantes.

Desigualdad social: riesgo de fragmentación interna

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

En términos de ingresos, Europa se caracteriza por una menor desigualdad gracias al fuerte papel redistributivo del estado de bienestar. Sin embargo, se observa que la proporción de personas en riesgo de pobreza ha aumentado en dos tercios de los Estados miembros entre 2006 y 2021, y el tamaño de la clase media ha disminuido en varios países. Este fenómeno afecta particularmente a jóvenes, personas con bajo nivel educativo y familias monoparentales, exacerbado por el encarecimiento de la vivienda y los efectos de la inflación reciente.

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

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

La vivienda: cuello de botella para la emancipación

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

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

El hacinamiento también es un problema crítico: el 17 % de los jóvenes en la UE vivían en condiciones de hacinamiento en 2023. En países como Rumanía y Bulgaria, esta cifra se eleva al 68,3 % y 51,6 % respectivamente entre los jóvenes de 15-19 años, lo que refleja una desigualdad marcada entre países y grupos de edad[17].

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

Movimientos populistas y el desafío a las democracias europeas

El ascenso de los movimientos populistas

Europa ha visto en los últimos años un resurgimiento de los movimientos populistas, tanto de extrema derecha como de izquierda, que desafían las instituciones democráticas y la cohesión política de la UE. Estos movimientos se alimentan de la

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

frustración de la ciudadanía ante la pérdida de poder adquisitivo, la inmigración y el fracaso de los partidos tradicionales para resolver problemas económicos y sociales (en unos casos enquistados desde la crisis financiera internacional de 2008, en otros provocados por la crisis del covid y, más recientemente, los generados a raíz de la crisis energética de 2022).

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

Los movimientos populistas están erosionando la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas y los mecanismos de gobernanza europea. Este creciente desinterés por los partidos tradicionales y las estructuras políticas formales puede llevar a una deslegitimación del sistema democrático, lo que aumentaría el riesgo de inestabilidad política y polarización en el futuro. La crisis del Brexit es un ejemplo claro de cómo el descontento popular con las instituciones europeas puede tener consecuencias profundas.

Inestabilidad política en Alemania y Francia

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

[18] El informe Global State of Democracy Report 2022 de IDEA Internacional destaca cómo los movimientos populistas afectan la estabilidad de las democracias europeas.

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

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

Riesgos ambientales y climáticos

El reto energético: transición y dependencia externa

El desafío de la transición energética en Europa

Aunque la UE ha sido pionera en la implementación de políticas climáticas, como el Pacto Verde Europeo y el objetivo de alcanzar la neutralidad en carbono para 2050, la transición hacia energías renovables presenta obstáculos significativos: la falta de infraestructura adecuada, la dependencia de fuentes de energía tradicionales (como el gas y el petróleo) y la necesidad de realizar fuertes inversiones en tecnologías limpias.

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

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

Diversificación de fuentes y geopolítica energética

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

Además, España se ha posicionado como un líder en la generación de energía renovable, y la inversión en fuentes de energía como la solar fotovoltaica y la eólica continúa en aumento. Este cambio hacia fuentes más sostenibles también está alineado con los objetivos de la UE para reducir las emisiones de CO_2 y cumplir con el Acuerdo de París.

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

En cuanto a la energía nuclear, las posiciones políticas en Europa están divididas: algunos Estados la consideran parte de la transición verde, mientras otros la ven como una solución temporal o inadecuada para los desafíos energéticos actuales. Francia la considera esencial para descarbonizar y garantizar la seguridad energética. Al contrario, Alemania ha cerrado sus plantas nucleares y prioriza las renovables citando

preocupaciones por la seguridad y los desechos. Países como Suecia y Finlandia apoyan su uso, mientras que España y Austria rechazan nuevos proyectos.

Descarbonización de la economía europea

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

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

A pesar del potencial de las energías renovables, el cambio hacia una matriz energética limpia no está exento de riesgos. La dependencia de fuentes intermitentes de energía, como la solar y la eólica, puede generar problemas de suministro en momentos de baja producción. El almacenaje de energía a través de tecnologías como las baterías o el hidrógeno verde es una de las soluciones propuestas, pero su desarrollo está aún en sus primeras etapas y requiere de inversiones y de un marco normativo adecuado.

El sector de la automoción y la movilidad sostenible

El sector de la automoción es otro de los pilares clave de la transición energética en Europa. Los vehículos de combustión interna son responsables de una proporción significativa de las emisiones de CO_2 y, por ello, la electrificación del transporte es una de las principales vías para reducir la huella de carbono de Europa.

El sector de la automoción europeo atraviesa un proceso de transformación marcado por la transición hacia vehículos eléctricos (VE) y una movilidad más sostenible. En 2023, las ventas de VE alcanzaron un 15 % del total en la Unión Europea gracias a

regulaciones más estrictas sobre emisiones y subsidios para su adopción. Sin embargo, los desafíos persisten, especialmente en Alemania, donde la cuota de mercado de VE aún es baja, con un 2 % de los vehículos totales en 2023, y las metas gubernamentales de 15 millones de VE para 2030 parecen difíciles de alcanzar debido a la débil demanda local y la competencia de fabricantes chinos y de Tesla.

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

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

Cambio climático: desafíos globales y locales

El cambio climático es uno de los riesgos más graves a medio o largo plazo que enfrenta Europa. A medida que las temperaturas globales aumentan, los países europeos experimentan fenómenos climáticos extremos cada vez más frecuentes, como olas de calor, sequías prolongadas, inundaciones, tormentas intensas y desastres naturales. Estos eventos no solo tienen un impacto directo sobre las personas y las infraestructuras, sino que también afectan a la economía, la seguridad alimentaria y la salud pública. La Agencia Europea de Medio Ambiente (EEA) ha detallado estos impactos en distintos informes y advierte sobre la urgencia de implementar medidas adaptativas[19].

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

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

medida que la desertificación avanza en las regiones con mayor peso de la agricultura, la producción alimentaria y la seguridad hídrica podrían estar en peligro.

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

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

Conclusión general

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

El futuro de Europa depende en gran medida de las decisiones estratégicas que se tomen en el presente, tanto en el ámbito nacional como en el europeo, ya que los riesgos geopolíticos, económicos, sociales y ambientales son cada vez más complejos.

Escenario 1: integración y consolidación

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

Escenario 2: fragmentación y declive

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

Escenario 3: transición sostenible y resiliencia

Un tercer escenario posible es que Europa, incluida España, logre liderar una transición sostenible en términos económicos, sociales y medioambientales. El impulso hacia las energías renovables, la economía circular y la digitalización podría ofrecer una oportunidad para reducir la dependencia de recursos externos y fortalecer la competitividad de Europa en sectores económicos clave. En este caso, las políticas de bienestar social que aborden la desigualdad (con especial atención al acceso a la vivienda por parte de los jóvenes) y el envejecimiento de la población podrían ser fundamentales para garantizar una sociedad cohesionada y un mercado laboral inclusivo. Si se gestionan adecuadamente, estas reformas podrían hacer de Europa un modelo global de resiliencia frente a los riesgos sociales y económicos.

Escenario 4: tensiones geopolíticas crecientes

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

también acentuar las disparidades económicas dentro de Europa, con las regiones más vulnerables a los conflictos rezagadas en términos de desarrollo y el deterioro de los actuales estándares de cohesión social.

Lecciones aprendidas de crisis anteriores: cómo pueden guiar políticas futuras

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

Lección 1: la importancia de la solidaridad europea

Una de las principales lecciones de la crisis de la deuda soberana y la crisis migratoria es que, en tiempos de incertidumbre y presión, la solidaridad entre los Estados miembros de la Unión Europea es esencial para abordar problemas comunes. La respuesta unificada a la crisis sanitaria del covid, a través de la compra centralizada de vacunas o los fondos Next Generation EU, mostró cómo la cooperación y la solidaridad financiera pueden ser una herramienta poderosa para superar desafíos económicos. Esta experiencia debe guiar las políticas futuras, donde la unión no solo sea un principio abstracto, sino una estrategia concreta para afrontar los riesgos geopolíticos y económicos.

Lección 2: la necesidad de reformas estructurales

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

fomenten la creación de empleo de calidad y promuevan la educación y el reciclaje profesional.

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

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

Lección 4: la necesidad de anticipación ante los riesgos geopolíticos

Por último, las experiencias recientes muestran la necesidad de ser más proactivos frente a los riesgos geopolíticos. La guerra en Ucrania, las tensiones con China y la crisis energética global resaltan la importancia de anticipar los riesgos estratégicos y actuar con rapidez. La seguridad energética y la autonomía tecnológica deben ser objetivos clave para Europa en su estrategia geopolítica futura. España, debido a su posición geográfica estratégica, tiene un papel clave en la política de seguridad europea y puede contribuir significativamente a la estabilidad regional.

*Daniel Fuentes Castro**
Profesor de Teoría Económica de la Universidad de Alcalá y director de KREAB Research

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

46/2025 18 de junio de 2025



Abel Romero Junquera

Disputa por la hegemonía marítima. China sigue aguas a Mahan; EE. UU. trata de recuperar rumbo

Disputa por la hegemonía marítima. China sigue aguas a Mahan; EE. UU. trata de recuperar rumbo

Resumen:

Durante décadas Estados Unidos ha sido la gran potencia hegemónica a nivel marítimo. A su inmensa producción industrial se unía su cierto control de la industria marítima, que controla el comercio internacional en cerca de un 90 %, y su control de los mares, que permitían la libertad de navegación y el tránsito seguro de este comercio por las rutas marítimas.

Durante las últimas décadas China se ha ido haciendo con el control de la industria marítima, dominando la construcción naval, posicionándose en la gestión del transporte marítimo (navieras) y creando una red de puertos civiles de apoyo (algunos de los cuales podrían tener uso dual, civil-militar, si fuese necesario). A esto suma, que fruto de su éxito económico y comercial, está construyendo una marina de guerra con vocación de disputarle en un futuro el control de los mares a la propia US Navy.

Este trabajo pretende analizar desde el marco teórico de las ideas de Mahan, la evolución de China en el control del «comercio marítimo» internacional y su ambición de «control de los mares», así como la decadencia americana en esa industria marítima que permite el comercio, su todavía posición de «control de los mares» que China pretende disputar. Se identifican algunas de las acciones de EE. UU. en reacción al ascenso marítimo chino, que buscan restaurar su dominio marítimo.

Palabras clave:

Alfred Mahan, hegemonía marítima, control del mar, control del comercio, construcción naval, industria marítima, comercio marítimo, puertos, bases navales, US Navy, PLA-N.

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

Maritime hegemony. China follows Mahan's track; U.S. tries to get back on course.

Abstract:

For some decades, the United States has been the great hegemonic maritime power. In addition to its immense industrial production, it used to have a certain control of the maritime industry, which controlled nearly 90 % of international trade, as well as the control of the seas, which allowed freedom of navigation and the safe passage of the commercial trade along maritime routes.

Over the last few decades, China has gradually taken control of the maritime industry, dominating shipbuilding, positioning itself in a high position in the management of maritime transport (shipping companies), and creating a network of civilian support ports (some of which could have dual civilian-military use, if necessary). In addition, supported by its economic and commercial success, China is building a powerful Navy (PLA-N) with the vocation of disputing US Navy's control of the seas.

This paper aims to analyse, from the theoretical framework of Mahan's ideas, China's evolution in the 'control of the world trade', and its ambition to 'control the seas', against the American decline in the maritime industry that enables trade and its current position of 'control the seas', which China intends to dispute. It identifies some of the US actions in reaction to China's maritime rise, seeking to restore its maritime dominance.

Keywords:

Alfred Mahan, maritime hegemony, control of the sea, control of trade, shipbuilding, maritime industry, maritime commerce, maritime trade, ports, naval bases, US Navy, PLA-N.

«Aquel que controla la mar, controla el comercio;
aquel que controla el comercio, controla la riqueza del mundo;
y en consecuencia el propio mundo»

Sir Walter Raleigh (1552-1618)

«El control del comercio marítimo a través del dominio del mar
es la función primordial de las marinas de guerra»

Alfred Mahan (1840-1914)

Introducción

El primero de los aforismos con los que comenzamos este documento, integra, de forma concisa y a la vez muy precisa, los elementos básicos de la escuela geopolítica marítima de Mahan[1], que han estado siempre presentes en las estrategias de las potencias marítimas, de las talasocracias.

Si leemos el aforismo en sentido inverso, nos dice que para controlar el mundo es necesario controlar su riqueza, para lo que es necesario controlar el comercio.

Considerando que la industria marítima es responsable del transporte de alrededor del 90 % del comercio mundial[2], podemos afirmar que el transporte marítimo es elemento indispensable para el comercio global[3]. Hablamos de una suerte de sistema circulatorio mundial, donde las rutas marítimas se asemejan a las venas y arterias, y la sangre es la mercancía, la riqueza que navega por esas rutas. Esto nos lleva a la parte final del aforismo (leído en sentido inverso), controlar el mar, las rutas de navegación, es condición necesaria para que ese comercio se puede producir.

La idea del «control del mar» tiene una dimensión esencialmente estratégica, con un fuerte componente militar. El reputado navalista Geoffrey Till[4], la define como «la condición que existe cuando uno tiene libertad de acción para usar un área del mar para sus propios propósitos, por un periodo de tiempo; y si es necesario, negar su uso a un

[1] Aunque Alfred Mahan publica su obra principal: *La influencia del poder naval en la historia* en 1890, donde detalla los elementos para ser una gran potencia marítima, y por tanto una gran potencia, sus propuestas se basan principalmente en estudios históricos (de hecho, la obra se centra en el periodo 1660-1783 y en la supremacía marítima del Imperio británico). Esto no indica que potencias o imperios anteriores (España, Portugal, Holanda o incluso Roma) no hubieran seguido estos elementos, pero no es hasta Mahan cuando se compilan y se sistematizan en la citada obra.

[2] https://www.ics-shipping.org/shipping-fact/shipping-and-world-trade-global-supply-and-demand-for-seafarers/
Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha 10 de junio de 2025.

[3] Hay más de 50.000 buques mercantes que comercian internacionalmente, transportando todo tipo de carga, tanto materias primas como alimentos y productos manufacturados. La flota mundial está registrada en más de 150 países y está tripulada por casi 2 millones de marinos.

[4] TILL, Geoffrey. *Seapower. A guide for Twenty-First Century* (2.ª ed.). Routledge, Nueva York, 2009.

oponente». Una forma limitada y particular de esta idea es el llamado «control negativo» del mar, o negación de uso, que normalmente es ejercido por quien no tiene capacidad de ejercer el control del mar (positivo), pero si la de negarle al adversario su uso.

Pensemos en la batalla del Atlántico durante la II Guerra Mundial. Estados Unidos y las potencias aliadas trataban de ejercer el control del mar en la zona del Atlántico Norte para asegurar las líneas de comunicación marítima entre el continente americano y Europa, y así abastecerla de material y refuerzo de tropas desde Estados Unidos. Alemania, que no tenía capacidad de ejercer el control (positivo) de esa zona, trataba de lograr el control negativo del Atlántico Norte, utilizando su fuerza de submarinos, buscando impedir que ese refuerzo cruzara esas aguas y llegara a Europa.

Tras el final de la II Guerra Mundial se establece un nuevo orden de seguridad donde Estados Unidos (EE. UU.), gran potencia marítima, y la entonces Unión Soviética (URSS), gran potencia continental, son protagonistas. Occidente consigue establecer las reglas que van a regir el nuevo orden (que actualmente las potencias revisionistas como Rusia, China, Irán, Corea del Norte, etc., pretenden revisar), donde en lo marítimo destaca la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS por sus siglas en inglés) como norma fundamental, acordada en los años 80 del siglo pasado, e implementada formalmente a partir de los 90. El elemento vertebral de esta norma es garantizar la libertad de navegación por las rutas marítimas, y por tanto el comercio, lo que ha favorecido de forma determinante la globalización. El garante de esta «libertad de navegación» desde mediado el siglo XX ha sido Estados Unidos, utilizando como instrumento su poderosa marina, la US Navy, circunstancia de la que se han beneficiado prácticamente todos los países, y en primer lugar los propios Estados Unidos, primera potencia comercial y hegemónica en lo marítimo durante las últimas décadas.

Actualmente la supremacía marítima de Estados Unidos está empezando a ser discutida por China, una gran potencia híbrida[5] (continental y marítima a la vez) en el sentido geopolítico clásico. Totalmente vinculada con el comercio mundial, la economía china depende de rutas comerciales marítimas seguras y Beijing es muy consciente de sus

[5] Se puede decir que Rusia es el modelo de potencia continental de acuerdo con la escuela geopolítica de Mackinder, y que Estados Unidos es actualmente la potencia marítima por excelencia según los postulados de la escuela geopolítica de Mahan. China es una suerte de potencia híbrida, parte continental (su parte norte está geográficamente situada en la denominada «Tierra Corazón» de Mackinder) y parte marítima, pues realiza alrededor del 95 % de su comercio internacional a través de sus rutas marítimas. https://www.cfr.org/tracker/china-overseas-ports

vulnerabilidades marítimas en puntos críticos como el estrecho de Malaca, por donde pasan más del 80 % de sus importaciones de petróleo y el 60 % de su comercio. Su rápido ascenso económico le ha proporcionado los recursos para construir una fuerza naval de primer orden, y le ha llevado a transformar sus viejos medios de defensa costera en una moderna marina de aguas azules, producto de una estrategia deliberada y «mahaniana» puesta en marcha durante décadas[6].

Volviendo al aforismo inicial, se identifican cuatro elementos a controlar (mar, comercio, riqueza y mundo), que están concatenados, aunque parece que se podría llegar al control de la riqueza y del mundo por caminos diferentes; controlar la mar y luego el comercio, o bien como está intentando China, controlar el comercio, y fruto de esa riqueza, dotarse de una marina que le permita controlar la mar[7].

Se pretende en este documento hacer un breve análisis de la evolución de China en los distintos componentes del poder marítimo, centrado principalmente en el segundo factor indicado, el comercio y por tanto el transporte marítimo, aunque enmarcado en la perspectiva integral de los cuatro, utilizando las ideas de Mahan como marco teórico. Aunque con China como centro del análisis, se comparará con la situación y la evolución de Estados Unidos en los mismos elementos analizados, lo que nos debería permitir aventurar si China está en condiciones (teóricas) de disputarle la hegemonía marítima a Estados Unidos.

Marco teórico. Geopolítica. La escuela marítima de Mahan

Alfred Mahan, padre de la escuela geopolítica marítima, considera que el poder marítimo es el elemento más determinante del poder geopolítico. Defiende que el poder naval[8]

[6] MILLER, Lydia. «China´s Mahanian Naval Strategy – and why America needs one too», *Center for Maritime Strategy (CMS)*. March 27th 2025. Disponible en: https://centerformaritimestrategy.org/publications/chinas-mahanian-naval-strategy-and-why-america-needs-one-too/

[7] En este caso es necesario que mientras se busca controlar el comercio, el control del mar por la potencia hegemónica (en este caso EE. UU.) sea benigno y permita desarrollar una riqueza que se utilizará para construir una fuerza naval que le capacite para disputar el propio control del mar a la potencia benigna.

[8] Sobre las diferencias entre «poder naval» y «poder marítimo», el segundo es más amplio que el primero, pues abarca numerosos medios y actividades que se llevan a cabo en la mar (marina mercante, pesquera, científica, guardacostas, tráfico y comercio marítimo, medios para extracción de recursos en la mar, construcción naval, marina militar, etcétera) mientras que el poder naval se circunscribe esencialmente a la marina militar y a sus actividades. De esta forma, se puede considerar que el poder naval queda englobado como parte (fundamental) del poder marítimo. Disponible en: ROMERO, A. *El auge de China como potencia marítima*. IEEE, 12 julio 2023. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/el-auge-de-china-como-potencia-maritima

prevalece sobre el terrestre, y su obra de referencia: *La importancia del poder en la historia* se centra en la relevancia histórica del control del mar.

El profesor Baqués nos recuerda las ideas principales[9] de la obra de Mahan, que afirmaba que la mar ha sido, sigue siendo, y será el camino más fácil, barato y por tanto rentable para transportar tanto materias primas como productos manufacturados. Es la gran autopista que une mercados, tanto a nivel regional como global. Controlar la mar permite controlar las rutas marítimas que dan acceso a todos estos recursos, posibilitando el tráfico comercial propio, y si es conveniente, impedírselo a terceros.

Mahan identifica seis elementos o condiciones (que vamos a agrupar por pares) que favorecen que una potencia pueda desarrollarse como gran potencia marítima (basado en el poder comercial) y por tanto global.

Los dos primeros son geográficos (por algo lo llamamos geopolítica) y son precondiciones físicas para el éxito en la lucha por ese poder; tienen ventaja los archipiélagos o islas que contienen un solo Estado (o con fachadas a varios mares y océanos como EE. UU.), por su facilidad para ganar mar abierto, por la ausencia de fronteras terrestres (que así no tengo que defender[10]), a lo que se añade la dificultad de los ataques desde la mar. El segundo sería la configuración física del propio Estado, la existencia de buenos puertos y la facilidad de acceso y comunicación entre el interior del país y estos puertos (que facilite el transporte interno de mercancías y materias primas), donde el ejemplo de EE. UU. y la cuenca del Misisipi[11] son paradigmáticos.

El segundo grupo de factores serían los sociales, la demografía, donde favorece tener una población importante en número, y la sociología, que los habitantes de ese Estado estén volcados y orientados a la mar.

[9] BAQUÉS, J. «El mar como catalizador de la geopolítica: de Mahan al auge chino», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional.* 3 junio 2019. https://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista/article/view/117

[10] China tiene fronteras terrestres con 14 países, lo que le obliga a detraer importantes recursos para defenderlas (así ha sido durante muchos periodos de su historia), que por lo tanto no puede utilizar para hacerse a la mar.

[11] El caso de Estados Unidos es significativo, pues es un país particularmente favorecido por la geografía. Aunque no es realmente una isla, el hecho de tener fachada a dos océanos (que lo protegen del exterior) y que solo tiene fronteras terrestres con dos Estados (Canadá y Méjico) que no suponen una amenaza real lo convierten prácticamente en una isla. La construcción del canal de Panamá (una de las obsesiones de Mahan), lo convierte en casi una isla, y permite comunicar sus dos fachadas oceánicas. A lo anterior se suma sus magníficos puertos y sobre todo la orografía de la cuenca del Misisipi, que aparte de su gran capacidad de producción agrícola, sus vías fluviales favorecen la navegación y el transporte interior entre los centros de producción (industrial y agrícolas) y los puertos, desde donde se envían y/o reciben las materias primas y los productos manufacturados. Disponible en: https://www.codigoabierto360.com/analisis-la-geopolitica-de-los-estados-unidos-parte-1-el-imperio-inevitable/

Finalizan los que podríamos denominar como factores políticos, el carácter nacional, pues aquellos Estados que tengan mentalidad empresarial y comercial tienen ventaja para explotar la mar como vehículo de comercio; y como elemento final se identifica el carácter de los gobiernos, que deben ser activos para promover políticas públicas y tomar decisiones en esta línea marítima.

Estados Unidos cumple todas estas condiciones: es una nación bendecida por la geografía, cuenta con una importante población, además con gran espíritu empresarial y que mira a la mar, y ha contado con gobiernos muy activos que han tomado decisiones valientes en este ámbito[12].

Marquina y Aznar[13] nos recuerdan como Mahan utiliza el ejemplo británico como modelo de potencia marítima, argumentando que el poder marítimo se construye sobre un comercio exterior próspero, sustentado en una marina mercante sólida y capaz, que deberá ser defendida por una marina de guerra dimensionada para esta tarea. Esta deberá apoyarse en unas bases marítimas para sus navíos y con unas colonias que supongan el aporte de materias primas.

Así, las claves para ser una gran potencia marítima es contar con una importante capacidad empresarial e industrial, una vigorosa flota mercante para comerciar, puertos de apoyo, y una poderosa marina de guerra que proteja esa flota comercial y las propias rutas de navegación.

Si trasladamos estas ideas al presente, tras casi un siglo de hegemonía marítima americana (sustentada en las tesis de Mahan), vemos como China, aparte de ser la gran potencia industrial a nivel mundial, se está dotando de los medios para convertirse también en gran potencia marítima. A su innegable potencia industrial se suman su creciente capacidad en la industria de transporte marítimo, sus «bases» navales que ahora son más bien puertos civiles (que englobamos en su iniciativa de la Ruta de la Seda Marítima) con posible uso dual (civil-militar) si fuese necesario, y su cada vez más potente marina de guerra.

[12] Podemos destacar a los presidentes McKinley o Theodore Roosvelt a finales del XIX y principios del XX, aunque prácticamente todos los presidentes desde Reagan en adelante han dejado un poco de lado el rumbo marcado por Mahan.

[13] https://www.unisci.es/wp-content/uploads/2025/05/UNISCIDP68-2MARQ-AZNAR.pdf



Economist.com

Aunque pueda resultar paradójico para una potencia como China, que tradicionalmente ha sido considerada como continental, desde la época de *Deng Xiao Ping* viene transicionando a la lógica mahaniana, aun no habiendo sido particularmente bendecida por la geografía (la primera de las condiciones indicadas por Mahan). Su única salida al mar es a través de su fachada oriental (al Pacífico Occidental), que además está condicionada por dos cadenas de islas (ver mapa), que están bajo control de aliados de Estados Unidos, y que dificultan su salida a aguas abiertas.

Los elementos del poder marítimo. Perspectivas de China y EE. UU.

Analizaremos algunos de los elementos indicados (capacidad empresarial y comercial, flota mercante, puertos de apoyo, y marina de guerra), pero nos centraremos en los dos principales: la evolución de la industria marítima china y, en particular, de su flota mercante.

China como gran potencia industrial y comercial, con vocación marítima

Desde la perspectiva de los postulados de Mahan, es innegable que China es una nación con un fuerte espíritu emprendedor. Actualmente se la considera como la «fábrica del mundo», y las últimas estadísticas confirman esta afirmación. Su producción industrial está en el entorno del 29 % del total mundial y creciendo, mientras que la de Estados Unidos apenas llega a un 17 % y en descenso[14].

[14] https://www.unav.edu/documents/16800098/147587031/de-mackinder-a-mahan.pdf

A este elemento sumamos que su factor de población es sobresaliente, con más de 1.300 millones de habitantes (a pesar de haber sido superada recientemente por India como país más poblado de la tierra). A esto añadimos una clara evolución hacia una mentalidad marítima, que se refleja, entre otros elementos, en su condición de la primera potencia pesquera mundial, y como veremos en los siguientes párrafos también en construcción naval y en industria marítima comercial en general.

De hecho, además de su extraordinaria capacidad de producción de bienes (y servicios), China también ha recuperado en las últimas décadas su espíritu comercial, característico durante su larga historia como «Imperio del Centro». Prueba de esta nueva realidad es que en el año 2000 Estados Unidos era el principal socio comercial de más del 80 % de los países del mundo, cifra que se ha reducido al 30 % actual, mientras que China se ha convertido en el principal socio comercial de más de 120 países, en particular de América del Sur y de África en términos de volumen total, eclipsando el comercio entre Estados Unidos y África por un factor de cuatro[15], y todo ello impulsado por sólidas políticas (carácter del gobierno) de la administración comunista de Pekín.

En esta línea, ya desde el año 2000 el presidente Jiang Zeming declaraba que construir una gran potencia marítima era una importante tarea histórica para China[16], y en 2012, el entonces presidente saliente Hu Jintao hacía un claro llamamiento a que China se convirtiera en potencia marítima[17] de primer orden. En 2013, poco después de asumir la presidencia, *Xi Jinping* defendía que China debe convertirse en una «auténtica gran potencia marítima», no solo para consolidar el dominio en este terreno, sino también como parte de una estrategia nacional dirigida a vincular asuntos militares con intereses estratégicos relativos a soberanía, legitimidad del régimen, y relaciones entre grandes potencias[18]. Estas declaraciones, y las políticas y acciones derivadas, marcaban el mensaje de una China, segunda potencia económica mundial y gran potencia comercial, que no se quería limitar a ser potencia continental como tradicionalmente ha sido

[15] https://www.csis.org/analysis/responding-chinas-growing-influence-ports-global-south
[16] CHUBB, Andrew. «Xi Jinping and China's maritime policy», *Brookings.* 22 de enero de 2019. Disponible en: https://www.brookings.edu/articles/xi-jinping-and-chinas-maritime-policy/
[17] HILLE, Kathrin. «Hu calls for China to be "maritime power"», *Financial Times.* 8 de noviembre de 2012. Disponible en: https://www.ft.com/content/ebd9b4ae-296f-11e2-a604-00144feabdc0
[18] YOON, Sukjoon. «Implications of Xi Jinping 's "True Maritime Power": Its Context, Significance, and Impact on the Region», *Naval War College Review,* vol. 68, n.º 3. Verano de 2015, artículo 4. Disponible en: https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol68/iss3/4/

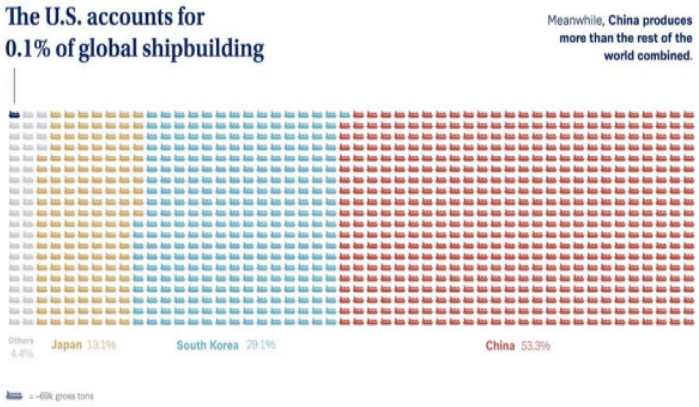
considerada, sino que por razones de propia subsistencia estaba obligada a convertirse en potencia marítima de primer orden[19].

Volviendo a las seis condiciones de Mahan, se puede afirmar que China satisface plenamente tanto las dos sociales (población y mentalidad marítima), como las dos políticas (espíritu empresarial y comercial, y carácter del gobierno). Es en las dos geográficos donde China obtiene peor nota, particularmente en la primera.

El control de la industria y comercio marítimo. La flota mercante

La construcción naval

Posiblemente este elemento clave de la industria marítima sea donde la evolución de China haya sido más relevante. Las cifras de su evolución en construcción naval son impresionantes. Si en 1999 construía el 5 % del tonelaje global de buques mercantes[20], en 2023 esa cifra se elevaba por encima del 50 %.



Datos recientes (de 2025)[21], nos indican que China construye el 53 % (y en ascenso) del tonelaje comercial mundial, Corea del Sur el 29 %, y Japón algo más del 13 %, lo que hace que hoy, casi un 95 % de los buques mercantes se construyan en el Sudeste Asiático. Por su parte Estados Unidos apenas construye el 0,1 % del global (ver gráfico).

Las principales razones de este ascenso son el apoyo del gobierno[22], no solo con subsidios (entre 2010 y 2018 los constructores chinos recibieron 132.000 M$ en ayudas

[19] ROMERO, A. *El auge de China como potencia marítima*. Documento de análisis 58/2023 de 12 de julio. IEEE. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/el-auge-de-china-como-potencia-maritima
[20] https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/USTRReportChinaTargetingMaritime .pdf
[21] https://www.csis.org/analysis/ship-wars-confronting-chinas-dual-use-shipbuilding-empire
[22] El Estado asume, a través de *China Exim* (Export-Import) que busca facilitar las exportaciones chinas, y del *Bank of China*, entre el 13 y el 20 % de los costes de construcción de un carguero medio. https://www.politicaexterior.com/el-poder-de-los-astilleros/

directas), sino también con un marco regulatorio favorable que evita los enormes costes que las regulaciones laborales o medioambientales producen en el mercado americano.

La eliminación de los subsidios en 1981, durante la presidencia de Reagan, derivó en un cambio dramático en la construcción naval comercial, operación, y financiación de buques comerciales construidos en astilleros americanos[23]. Si a este marco empresarial poco favorable sumamos la realidad de los dividendos por la paz de los años posteriores al fin de la Guerra Fría, nos encontramos con unos EE. UU., que esencialmente por criterios económicos, optaron por subcontratar la construcción naval comercial, e incluso la propia industria marítima comercial, a empresas y transportistas extranjeros. El propio Adam Smith defendía que la industria naviera era una de las pocas que merecían apoyo estatal para que no estuvieran a merced de las fuerzas del mercado[24].

Esto podría ser incluso compresible en el mundo unipolar de los años 90, bajo hegemonía americana, pero que, en el actual escenario multipolar, menos estable, y donde ha vuelto la competición entre grandes potencias, supone para Estados Unidos una enorme vulnerabilidad tanto para su seguridad económica (por falta de control en las cadenas de suministro), como para su propia seguridad nacional.

Como gran protagonista de esta impresionante evolución china se encuentra el grupo China State Shipbuilding Corporations (CSSC), el mayor del mundo en construcción naval, y que bajo el fuerte liderazgo de las élites políticas[25] del Partido Comunista (PCCh) ha sido además capaz de fusionar la construcción de buques comerciales con buques militares en muchos de sus astilleros. Esto le da a la marina china (denominada como PLA-N, People´s Liberation Army - Navy) ventajas competitivas por su acceso a infraestructuras, inversiones, e incluso a propiedad intelectual, adquirida en contratos comerciales, además de favorecer la economía de escalas.

De los barcos comerciales que construye China, más del 75 % se venden a otros países, incluidos aliados militares de EE. UU., lo que en el marco de la citada «fusión civil-militar» en construcción naval, permite utilizar estos ingresos para subsidiar la producción de

[23] https://centerformaritimestrategy.org/publications/shipbuilding-and-the-future-of-u-s-sea-power-the-role-of-south-korea-and-japan-in-the-rejuvenation-of-the-american-fleet/
[24] https://www.politicaexterior.com/el-poder-de-los-astilleros/
[25] https://www.csis.org/analysis/ship-wars-confronting-chinas-dual-use-shipbuilding-empire

buques militares, con la consiguiente ventaja naval (militar) para China[26] sobre EE. UU. Ejemplo de esta situación es la isla de Changxing[27] (cercana a Shanghái), en la desembocadura del río Yangtsé, epicentro de la modernización naval china, que cuenta con dos inmensos astilleros y que se está convirtiendo en una colosal «base de construcción naval», tanto de buques civiles como militares (destructores, fragatas, buques anfibios, e incluso el nuevo portaaviones chino Fujian, con catapultas electromagnéticas, la nueva joya de la corona de la marina china).

Por parte de EE. UU. es significativa destacar su profunda decadencia en construcción naval comercial, pasando de liderar el sector en 1975, al puesto 19 actual[28].

Washington, consciente de la situación desde hace años, ha empezado a adoptar medidas, no solo en construcción naval sino también en la industria del transporte marítimo, con la idea de revitalizar su «base industrial marítima» nacional.

Entre las iniciativas más destacables se encuentra el proyecto de ley de *Construcción Naval e Infraestructura Portuaria para la Prosperidad y Seguridad* (SHIPS por sus siglas en inglés) presentada por cuatro congresistas y senadores (tanto republicanos como demócratas) en ambas Cámaras del Congreso, que busca recuperar el control del transporte marítimo como imperativo comercial y de seguridad nacional. Este proyecto pretende proporcionar un enfoque integral para revitalizar a los Estados Unidos como nación marítima, con una supervisión nacional y una financiación federal coherente para revitalizar la industria marítima de EE. UU., buscando que buques comerciales con bandera americana sean competitivos, reconstruyendo la base industrial de los astilleros, y ampliando y fortaleciendo el reclutamiento, la capacitación y la retención, tanto de marineros como de trabajadores de astilleros[29].

En una línea muy similar, el pasado 9 de abril, el presidente Trump firmó la orden ejecutiva[30] *Restaurar el dominio marítimo de Estados Unidos* cuyo objetivo es mitigar los

[26] El informe del CSIS analiza 307 astilleros chinos y su nivel de implicación en el desarrollo de buques de guerra para la Marina militar china, la denominada PLA-N (People´s Liberation Army – Navy). Todos los astilleros operan bajo directivas estatales, y 35 de ellos, que suponen el 40 % del total de la producción, son astilleros del CSSC que construyen buques militares para la PLA-N o que mantienen vínculos con proyectos militares.
[27] https://chinapower.csis.org/analysis/china-changxing-island-shipbuilding-base-jiangnan-shipyard/
[28] https://centerformaritimestrategy.org/publications/combatting-chinese-maritime-dominance-with-the-trade-act/
[29] https://natlawreview.com/article/ships-america-act-launched-congress
[30] https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/restoring-americas-maritime-dominance/

mencionados problemas de construcción naval, particularmente en el contexto de la competencia con China[31].

Parece que Estados Unidos está despertando del letargo que le ha llevado al actual declive en construcción de buques comerciales y de fuerza laboral marítima. Además de las citadas iniciativas regulatorias, Estados Unidos está abriendo líneas de cooperación con sus aliados Corea del Sur y Japón (que juntos suman más del 40 % de la producción mundial) con la idea de promover el renacimiento[32] de la construcción naval americana[33].

Las navieras y la gestión del tráfico marítimo comercial

Además de los bienes de producción industrial y de las materias primas para la construcción de buques que los transportarán, la gestión de ese transporte y las cadenas de distribución (que se gestionan a través de las navieras) son otros elementos clave en la cadena de la industria marítima.

China está cobrando también un fuerte protagonismo en este ámbito. De las diez navieras más importantes del mundo, las tres primeras son europeas (MSC, Maersk y CMA CGM Group), con la china COSCO en cuarto lugar, en claro ascenso y con una cuota de mercado del 10 %. Su crecimiento ha sido muy significativo en los últimos años, consolidando su presencia en las rutas comerciales entre Asia, Europa y América, y contando además con una flota moderna y competitiva[34].

Por su parte, Estados Unidos no sitúa ninguna naviera entre las 20 primeras del mundo, por lo que sus cadenas de suministro y distribución dependen de compañías extranjeras, lo que supone una importante (podríamos decir que inaceptable) vulnerabilidad para quien quiere seguir siendo la gran potencia marítima.

Los buques de bandera americana transportaban el 60 % del comercio exterior en 1947, el 40 % en 1951, el 5 % en 1980 y el 1 % hoy. Actualmente, la situación es que barcos

[31] https://centerformaritimestrategy.org/publications/trump-is-right-to-revitalize-u-s-shipbuilding/
[32] Ejemplos de estas iniciativas son la reciente adquisición por parte de dos empresas coreanas de los Philly Shipyards (astilleros de Filadelfia) para revitalizarlos, o el memorándum entre Huntington Ingalls y HD Hyundai Heavy para colaborar en proyectos de construcción naval comercial y de defensa.
[33] https://centerformaritimestrategy.org/publications/shipbuilding-and-the-future-of-u-s-sea-power-the-role-of-south-korea-and-japan-in-the-rejuvenation-of-the-american-fleet/
[34] De las diez principales navieras a nivel global, Europa cuenta con cuatro (puestos 1, 2, 3 y 5), China con COSCO (puesto 4), Japón (6), Taiwán (7 y 10), Corea del Sur (8) e Israel (9). Fuente: https://www.diarioelcanal.com/navieras-mas-grandes-mundo/

con pabellón de EE. UU. son tres veces más caros de operar que uno similar de bandera extranjera, por lo que se hace muy difícil competir para las navieras americanas.

En cuanto al registro[35] de los buques, se siguen utilizando los llamados pabellones o banderas de conveniencia[36]. Liberia y Panamá lideran las listas de registro de buques mercantes a nivel mundial (con el 17 y 16 % del total del tonelaje mundial respectivamente), aunque China (incluyendo a Hong Kong) se sitúa en el tercer lugar por delante de las Islas Marshall[37], con más del 14 %. A pesar de las «desventajas» de no utilizar las banderas de conveniencia, China está registrando cada vez más buques bajo pabellón nacional, lo que permite a las autoridades de Pekín un mayor control sobre su flota mercante.

Por su parte, Estados Unidos se sitúa en el puesto 22, con poco más del 0,5 % del total mundial en tonelaje registrado bajo bandera americana. A pesar de lo baja que es la cifra, debemos de tener en cuenta la obligación legal, recogida en la *Jones Act*[38] de 1920, que regula la navegación de cabotaje[39] en EE. UU., por la que los buques mercantes que operan entre puertos nacionales americanos tienen que estar construidos en EE. UU. y registrados bajo bandera americana. Si la cuota de construcción naval mercante y de registro bajo pabellón americano ya es baja, una parte importante es consecuencia de este imperativo legal, lo que hace que su flota comercial internacional sea muy reducida.

Si analizamos los datos sobre propiedad de la flota mercante por naciones, la ventaja china sobre EE. UU. también es abrumadora. Grecia, tradicional potencia marítima, sigue siendo el país que posee más tonelaje de buques mercantes (400 M de toneladas, de las cuales 50 M están registradas bajo pabellón griego y 350 M bajo pabellones de conveniencia), mientras China es la segunda con 310 M (130 M bajo bandera china), aunque si incluimos Hong Kong con 135 M (77 M bandera nacional) se colocaría incluso en primera posición. La situación de Estados Unidos es similar al resto de sus

[35] Registrar un buque es el acto administrativo por el que se la autoriza a llevar el pabellón (o bandera) de un país; viene a ser como darle la matrícula que le permite navegar.
[36] Es una práctica común registrar un buque mercante bajo la bandera de un país distinto del de su propietario, lo que le permite ajustarse a la ley de ese país, normalmente por razones de tasas de registro baratas, impuestos muy bajos o inexistentes, y legislaciones tanto laborales como medioambientales más laxas, lo que significa un importante ahorro de costes para las navieras.
[37] Datos del informe *Review of Maritime Transport 2024* de UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). Disponible en: https://unctad.org/publication/review-maritime-transport-2024
[38] https://www.investopedia.com/terms/j/jonesact.asp
[39] https://www.usni.org/magazines/proceedings/2024/september/what-jones-act

parámetros; únicamente cuenta con 50 M de toneladas de las cuales 10 M están registradas bajo bandera americana (mayoritariamente consecuencia de la *Jones Act*).

Estados Unidos está considerando la opción de aplicar aranceles, que podrían ascender a entre 1 y 3,5 M$ por escala, a los buques construidos en China que entren en puertos americanos, con el objetivo de frenar el dominio chino en la industria de construcción naval. Esto castigaría no solo a China, sino sobre todo a las navieras[40] (mayoritariamente europeas) que usen buques fabricados en China (la mayoría), y según algunos analistas podría llevar a una situación casi apocalíptica en el comercio internacional[41].

Las bases de apoyo y los puertos

Como se mencionaba en párrafos anteriores, Mahan defendía que además de una flota mercante capaz, y de una fuerza naval que proteja tanto a esa flota como a las rutas marítimas por donde transita, era necesario contar con una serie de bases distribuidas por esas rutas para el apoyo de esa fuerza naval.

Tradicionalmente EE. UU. ha basado su estrategia en contar con bases navales militares por todo el mundo, que le permitan y apoyen el despliegue de sus unidades navales, para el mejor control de los mares y de las rutas de navegación. Tiene importantes bases navales en puntos clave: Japón, Corea del Sur, Diego García (Índico), Rota (entrada al Mediterráneo), Yibuti (entrada sur al mar Rojo), entre otras muchas.

China, siguiendo esa hoja de ruta mahaniana para convertirse en gran potencia marítima, también está buscando puertos y bases de apoyo a sus buques, aunque está centrando sus esfuerzos en lo comercial. Su aproximación es principalmente hacia puertos civiles, centrando su estrategia en la construcción de infraestructuras portuarias y en la gestión de las operaciones de estos puertos a través de empresas chinas.

La creciente demanda de infraestructuras portuarias de países en desarrollo (necesarias para su crecimiento económico), principalmente del Sur Global[42], es aprovechada por

[40] La naviera francesa CMA CGM (tercera a nivel mundial en transporte de contenedores) firmó en 2023 un contrato con CSSC por 3.000 M$ para la construcción de 16 buques portacontenedores, tras haber encargado otros 22 buques dos años antes. https://www.mundomaritimo.cl/noticias/ astilleros-chinos-prosperan-mientras-los-que-estan-ubicados-en-eeuu-escasean

[41] https://www.eleconomista.es/transportes-turismo/noticias/13282763/03/25/el-arancel-de-eeuu-que-puede-desatar-el-apocalipsis-del-comercio-internacional-tiene-a-los-buques-chinos-en-el-punto-de-mira.html

[42] De los 70 proyectos de puertos comerciales en el sur global, se estima que 55 proyectos también tienen potencial para uso naval. Dicho esto, es más probable que el uso naval ocurra en los puertos donde China posee la

China para financiarlas y para obtener una posición de ventaja en su explotación, lo que se suma a sus inversiones para controlar también, total o parcialmente, la operación de importantes puertos europeos (Pireo, Venecia, Génova, Valencia, etc.). Así, empresas chinas como COSCO Shipping Ports (la compañía naviera y operador de terminales portuarias más grande del mundo que opera y administra 371 terminales a nivel global), China Merchans Ports (el sexto operador de terminales a nivel mundial), o CCCC (China Communications Construction Company Limited) principal empresa mundial en diseño y construcción de puertos[43], son protagonistas en la construcción de esta red de puertos de apoyo. Así, China tiene actualmente más de 120 proyectos portuarios con diversos niveles de inversión en 66 países, de los que 17 son de propiedad mayoritariamente china, y en 14 de ellos existe el potencial físico para su uso naval (militar)[44].

A esta gran influencia en puertos del exterior, debemos destacar también que, en línea con el segundo elemento geográfico indicado por Mahan (la importancia de los puertos propios), China cuenta en sus costas con 7 de los 10 puertos más importantes del mundo (con Shanghái, Shenzhen, Ningbo-Zhoushan, y Guangzhou en los puestos 1, 3, 4 y 5 respectivamente), mientras que EE. UU. solo cuenta con uno entre los 20 primeros (Los Ángeles en el puesto 17), y cuatro entre los 50[45].

Si bien China solo tiene una base naval propiamente dicha en el exterior (en Yibuti), tendría la capacidad potencial de utilizar muchos de los puertos civiles que controla, para uso militar y de apoyo a sus buques de guerra si fuera necesario. Está tejiendo una suerte de red de «bases civiles» que podrían tener un uso dual civil-militar.

Esta posición de control e influencia de China sobre la mayoría de la infraestructura portuaria (comercial) a nivel mundial representa una importante amenaza para la seguridad económica y militar de Estados Unidos. Aunque es un ámbito de vital importancia, es un área de inversión en la que China está superando a Estados Unidos. Actualmente el dominio chino en comercio marítimo en términos de volumen, en actividad de construcción naval, y en construcción y gestión de puertos en todo el mundo es abrumador. La posición de China pone en riesgo los intereses económicos y las

participación mayoritaria, actualmente 10 proyectos portuarios. Ver datos en: https://www.cfr.org/tracker/china-overseas-ports

[43] https://www.csis.org/analysis/responding-chinas-growing-influence-ports-global-south

[44] https://www.cfr.org/tracker/china-overseas-ports

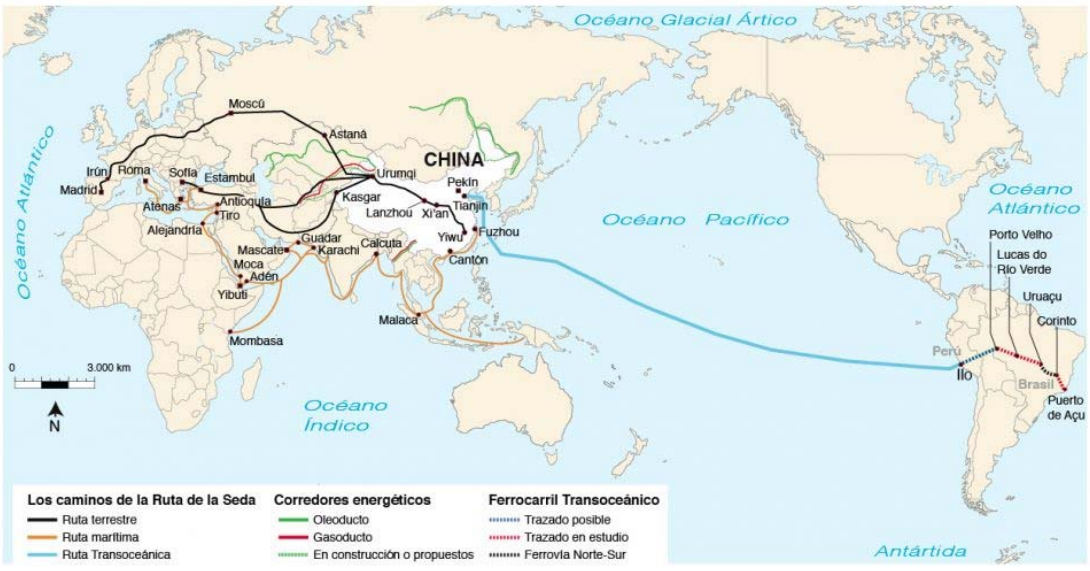
[45] https://www.icontainers.com/top-20-ports-in-the-world/

prioridades de seguridad nacional de Estados Unidos, pues podría usar su poder para interferir operaciones de acceso a determinados puertos.

Aunque China no es todavía la gran potencia naval (militar) y apenas tiene bases navales en el extranjero, se ha convertido en la potencia marítima comercial líder, que ejerce una influencia geoeconómica significativa sobre las rutas marítimas internacionales, y sobre los puertos comerciales que sustentan el flujo mundial de mercancías[46].

Volviendo a los principios de la geopolítica clásica, decíamos en párrafos anteriores que geopolíticamente China es una potencia híbrida, mezcla de marítimo y continental, y la mejor prueba de esta realidad es que la nueva ruta de la seda, que le permite comerciar con el resto del mundo, dispone de una vertiente marítima y otra continental, como se puede observar en la iniciativa lanzada por Xi Jing Ping en 2013. La vertiente marítima está formada por los dos tramos que a través del Índico unen China con Europa (gran mercado para los productos chinos) y el golfo Pérsico (principal origen del petróleo y gas que se consume en China), y con África (gran proveedor de materias primas), como se muestra en el mapa[47].

LA RUTA DE LA SEDA EN EL SIGLO XXI



Fuente: Xinhua, Esglobal, Wall Street Journal y Folha De S.Paulo.

[46] https://www.cfr.org/tracker/china-overseas-ports
[47] https://www.politicaexterior.com/articulo/la-ruta-de-la-seda-del-siglo-xxi/

Esta ruta marítima está unida con la terrestre a través de dos corredores, uno a través de Myanmar (que además le permite evitar el estrecho de Malaca, punto clave de la vulnerabilidad marítima china) y el otro cruzando Pakistán[48], hasta el puerto de Gwadar.

A todo lo anterior se suma la ruta transoceánica que une China con Sudamérica, particularmente con el puerto de Chancay (Perú) que le permite acceso directo e influencia en la región, rica en materias primas.

En definitiva, China, a través de esta iniciativa, tiene un importante control de puertos europeos, y está entrando a través de las instalaciones portuarias en África y en Sudamérica, origen de materias primas que China necesita para su desarrollo.

Antes de valorar el elemento naval militar chino (su marina) en el siguiente epígrafe, podemos destacar a modo de síntesis el creciente dominio de China sobre la industria de transporte marítimo, sobre «el control del comercio» internacional en todos sus elementos; hoy en día construye el 53 % de los buques contenedores, el 97 % de los propios contenedores, el 70 % de las grúas que mueven estos contenedores en los puertos; además controla el 14 % de los buques portacontenedores (por bandera) que transportan el 40 % del volumen mundial, y controla o invierte en gestión y construcción de puertos, en 357 estaciones internacionales de contenedores en 63 países distintos[49].

Esta situación genera dependencia y vulnerabilidad para el resto de actores, en particular para Estados Unidos. La realidad es que a medida que China se posiciona como el principal exportador del mundo, el principal constructor de barcos, y la mayor nación comercial, con alrededor del 95 % de su comercio internacional realizado vía marítima, el Partido Comunista Chino (PCCh) afianza su posición de dominio en el comercio marítimo mundial[50].

Esto supone toda una declaración de intenciones (realmente ya son hechos) sobre ambiciones chinas de convertirse en una (la) gran potencia marítima, siguiendo las tesis de Mahan, aunque con una aproximación algo diferente. Busca dominar todas las etapas del «comercio» marítimo mundial, lo que le genera enorme riqueza y recursos, que está

[48] https://southasiajournal.net/the-story-of-two-corridors-china-myanmar-economic-corridor-and-the-china-pakistan-economic-corridor/
[49] https://www.usmcu.edu/Outreach/Marine-Corps-University-Press/Books-by-topic/MCUP-Titles-A-Z/Returning-from-Ebb-Tide/
[50] https://www.csis.org/analysis/responding-chinas-growing-influence-ports-global-south

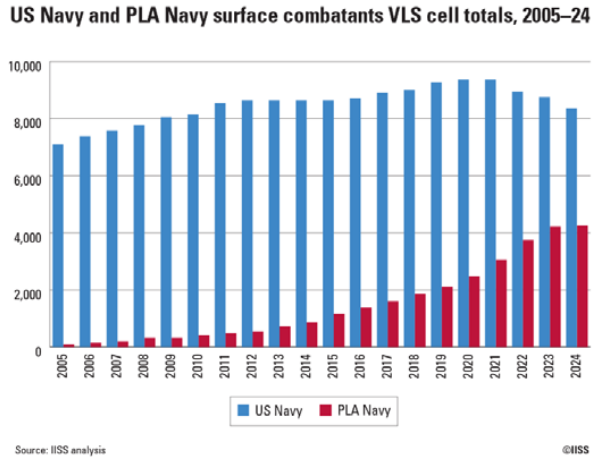
utilizando para construir una muy poderosa marina de guerra, lo cual le podría permitir «controlar los mares» en el futuro, o al menos disputarle ese control a EE. UU., la potencia hegemónica en lo marítimo desde hace más de 75 años.

El creciente poder naval de China. La Marina China (PLA-N) y la US Navy

Si volvemos al texto del aforismo inicia: «Aquel que controla la mar, controla el comercio…», los datos analizados en los epígrafes anteriores nos permiten afirmar que China se está haciendo con el control del comercio (dominando casi todos los elementos de la industria marítima), pero sin embargo aún no controla la mar, privilegio que todavía ostenta los Estados Unidos, y que ejerce de manera casi abrumadora.

La fuerza naval americana, la US Navy, con sus once grupos de combate de portaaviones, sus nueve grupos expedicionarios (que incluyen un componente embarcado del Cuerpo de Marines) o su poderosa flota de submarinos nucleares, no tiene parangón en el mundo, y que no hay potencia alternativa con una capacidad de despliegue y presencia en la mar semejante[51].

Sin embargo, la evolución del poder naval chino está siendo extraordinaria, y en unos años ha pasado de contar con una marina costera a una oceánica, de aguas azules[52].



A modo de referencia, se puede utilizar uno de los elementos que permite medir la capacidad de combate naval de alta intensidad, como es el número de celdas de lanzamiento vertical (VLS) de misiles en buques.

Como se refleja en el gráfico, es significativo que en 2005 (ve) la capacidad de la marina china en VLS

[51] BAQUÉS, J. «La redistribución del poder mundial», capítulo 1 del Cuaderno de Estrategia 224 - Geopolítica del Poder Militar. IEEE, 2024. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/cuaderno-de-estrategia-224

[52] Se entienden por aguas azules *(blue waters)* las aguas oceánicas y los mares abiertos, por *brown waters*, los ríos navegables y sus estuarios y por *green waters* las aguas costeras, los puertos y las bahías (U. S. DEPARTMENT OF THE NAVY. *Naval Operations Concept.* 2010, p. 8. Disponible en: https://www.marines.mil/portals/1/Publications/Naval%20Operations%20Concept%202010.pdf. ROMERO, A. *El auge de China como potencia marítima*. Documento de análisis 58/2023 de 12 de julio. IEEE. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/el-auge-de-china-como-potencia-maritima

era el 1,5 % de la de la US Navy, creció al 13 % en 2015, y actualmente es del 51 %[53]. La tendencia a que las cifras de ambas marinas se acerquen es preocupante para Estados Unidos, y máxime teniendo en cuenta la edad de los buques americanos, francamente más viejos que los nuevos cruceros y destructores chinos.

En lo relativo a cifras absolutas de «poder naval», un reciente informe[54] del Congreso de EE. UU. sobre la modernización naval de China nos recuerda que la PLA-N ha sobrepasado a la US Navy en número de buques de combate (actualmente 370 plataformas por 296), y se espera que la brecha aumente en los próximos años (se estima 435 por 294 en 2030). El mismo informe identifica limitaciones y vulnerabilidades en los medios chinos, que, a pesar de la tendencia cuantitativa, permiten que Estados Unidos mantenga una importante ventaja. Diversos análisis[55] consideran que la US Navy mantiene todavía una clara ventaja cualitativa, experiencia en combate y presencia en la mar, a pesar de su inferioridad en número de unidades. Sin embargo, tiene motivos de preocupación ante el rápido desarrollo chino, y deberá reaccionar para revertir las tendencias actuales, según la cuales en unos años el poderío naval chino podría disputar el dominio marítimo que EE. UU. ha mantenido durante los últimos 75 años, en particular en el Pacífico occidental.

El mismo informe identifica también los principales objetivos de esta transformación y modernización de la marina militar china que son esencialmente: mejorar su posición con respecto al problema de Taiwán, el control en sus mares cercanos (particularmente el mar de la China Meridional), defender sus líneas marítimas de comunicación más vitales (con el golfo Pérsico), y desplazar la influencia de EE. UU. en el Pacífico Occidental.

En este escenario, se proponen acciones para contrarrestar este ascenso naval chino, como tener mayor presencia naval en el Pacífico (desplegando sus unidades más modernas y capaces), incrementar el compromiso y la cooperación con aliados en la región del Indo-pacífico, incrementar el tamaño de sus fuerzas navales, mantener la ventaja tecnológica y desarrollar nuevos conceptos operativos.

[53] A finales de 2024, los 85 cruceros y destructores americanos portadores de VLS contaban con 8.400 celdas, mientras que los 84 buques chinos similares sumaban 4.300. Disponible en: https://www.iiss.org/online-analysis/military-balance/2024/12/closing-the-gap-china-homes-in-on-us-navy-vls-advantage/

[54] US Congressional Research Service. Informe *China Naval Modernization: Implications for US Navy Capabilities* (24 April 2025). Disponible en: https://www.congress.gov/crs-product/RL33153

[55] https://www.csis.org/analysis/unpacking-chinas-naval-buildup; https://www.gisreportsonline.com/r/naval-power-pacific/;

Asimismo, analistas como Steve Wills abogan por una Estrategia de Seguridad Nacional (NSS por sus siglas en inglés) para esta segunda administración Trump, que devuelva el componente marítimo, perdido desde la NSS de 1987 de Ronald Reagan, que ya advertía sobre el preocupante declive de la Marina Mercante y de la navegación comercial de EE. UU.[56].

A modo de reflexión final

A medida que China se posiciona como principal exportador del mundo, principal constructor naval y mayor nación comercial (con alrededor del 95 % de su comercio internacional realizado a través de rutas marítimas), el Partido Comunista Chino (PCCh) adquiere una posición de dominio en el «comercio marítimo» mundial.

A esta realidad, actualmente incontestable, se suma que China está construyendo una muy poderosa marina militar (PLA-Navy), a partir de un poder económico que deriva de su liderazgo comercial. La escala y la velocidad de la expansión china ponen de relieve un claro objetivo: convertir su poder económico en dominio marítimo militar[57]. China navega de forma decidida al rumbo marcado por Mahan: controlar el comercio, y a partir de ahí disputar a EE. UU. el control del mar, inicialmente en sus mares cercanos (como ya hace en el Mar de la China Meridional), tratando de abordar su dependencia de las rutas marítimas mundiales, y de lograr la superioridad naval regional.

Por su parte Estados Unidos ha mantenido su «control del mar» con una poderosa US Navy, pero ha descuidado el poder comercial y la industria marítima. Sigue siendo la gran potencia naval, aunque con China alcanzando por la popa, pero ha dejado de ser la gran potencia marítima comercial en beneficio de China, lo que pone en peligro su hegemonía marítima global. Estados Unidos no ha tratado el poder marítimo como pilar central de su seguridad nacional en los términos que Mahan prescribió.

La realidad actual resulta casi paradójica: mientras Mahan es leído en China, y es referencia para sus estrategas (que han asumido sus principios y está disputándole a Estados Unidos, bajo una forma de ascenso pacífico, el control del comercio y de los

[56] https://www.realcleardefense.com/articles/2025/02/13/the_nation_needs_a_maritime_national_security_strategy_1091158.html
[57] https://centerformaritimestrategy.org/publications/chinas-mahanian-naval-strategy-and-why-america-needs-one-too/

mares), sus escritos han sido eliminados del Programa de Lecturas Profesionales del Jefe de Operaciones Navales. Hoy en día, parece que Mahan es un profeta que no es honrado por la marina de su propio país[58].

El objetivo comercial de China a largo plazo es dominar las cadenas de suministro mundiales de bienes industriales. Con una proporción de 100 a 1 en número de buques comerciales domina cada vez más el tráfico y está asegurando el control de puertos a lo largo de las rutas comerciales clave, lo que debería provocar la reacción de Washington. Simultáneamente su objetivo naval inmediato es controlar sus mares cercanos, en un escenario donde patrones comerciales y patrones navales se refuerzan mutuamente, lo que apunta a una pérdida de influencia marítima de EE. UU. en el futuro cercano[59]. Analistas estadounidenses advierten que si Pekín tiene éxito en sus ambiciones marítimas se podría ver una erosión del orden basado en reglas y de la libertad de navegación en los mares, que sería reemplazado posiblemente por un orden donde el más fuerte hace lo correcto. Esto es lo que está en juego si se cede el «control del mar».

Aunque durante años las acciones estadounidenses han sido vacilantes y descoordinadas, sin una estrategia integral que dirija su renacimiento marítimo; parece que en estos últimos tiempos empieza a ser consciente del reto que significa el creciente poder marítimo chino. Washington está tomando las primeras medidas como las incluidas en la *SHIPS Act*[60] o la Orden Ejecutiva de Trump *Restaurar el dominio marítimo*, con la idea de recuperar poder en el ámbito de la industria marítima[61] (competitividad en el transporte marítimo y la construcción naval); revitalizar también su marina, la US Navy, asegurando que sea elemento disuasorio creíble ante la formidable expansión de la china, la PLA-Navy; y mantener una red robusta de bases avanzadas y alianzas sólidas[62]. Parece que EE. UU. está volviendo a los principios de Mahan, y en particular al sexto elemento mencionado, el «carácter de los gobiernos» (para tomar las decisiones adecuadas en lo marítimo).

[58] https://www.usni.org/magazines/proceedings/2022/april/ends-ways-naval-strategy
[59] https://www.forbes.com/sites/lorenthompson/2021/07/23/us-shipbuilding-is-at-its-lowest-ebb-ever-how-did-america-fall-so-far/
[60] https://centerformaritimestrategy.org/publications/kelly-waltz-ships-act-seeks-to-elevate-the-value-and-numbers-of-u-s-commercial-ships/
[61] https://www.heritage.org/defense/report/regaining-us-maritime-power-requires-revolution-shipping
[62] https://centerformaritimestrategy.org/publications/chinas-mahanian-naval-strategy-and-why-america-needs-one-too/

Con relación a la pregunta que nos planteábamos en la introducción sobre si China está en condiciones (teóricas) de disputarle la hegemonía marítima a Estados Unidos, la respuesta sería que sí, lo cual es fruto tanto de las acciones chinas como de las dejaciones de Estados Unidos durante los últimos 30 años, aunque eso no significa que lo vaya a conseguir; simplemente (y no es poco), está en condiciones de competir por esa hegemonía. Hemos pasado de una hegemonía unipolar marítima americana durante décadas, a una situación donde un nuevo actor, China, podría estar alcanzando las condiciones para disputarle esa hegemonía.

Volviendo al aforismo inicial, la situación actual es que EE. UU. mantiene el control del mar y quiere recuperar el control del comercio, mientras que China se ha hecho con el control del comercio y quiere ganar el control del mar. Mahan, más de cien años después, sigue siendo el árbitro de la disputa, y quien mejor aplique sus principios se hará con la hegemonía marítima global. No le faltaba razón cuando proclamaba *«whoever rules the waves, rules the world».*

*Abel Romero Junquera**
Capitán de Navío (res.)
Analista IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

47/2025 25 de junio de 2025

Juan C. Castilla

Coyuntura crítica en la defensa de la UE: innovaciones institucionales, integración de mercado y desafíos de gobernanza

Coyuntura crítica en la defensa de la UE: innovación institucional, integración de mercado y desafíos de gobernanza

Resumen:

Este documento examina la acelerada innovación institucional de la Unión Europea en seguridad y defensa tras la invasión de Ucrania por Rusia y la creciente incertidumbre transatlántica con la nueva presidencia de Trump. Analiza cómo la UE ha utilizado la flexibilidad del Tratado de Lisboa para introducir nuevos instrumentos, sin cambios formales en el Tratado, empleando un enfoque de *superposición* por capas para abordar carencias urgentes en capacidades de defensa e industria utilizando políticas distintas a la Política Común de Seguridad y Defensa. El estudio destaca los cambios que tratan de pasar de unas políticas nacionales fragmentadas hacia otras más integradas para mejorar la competitividad de la Base Tecnológica e Industrial de Defensa Europea, con mayor adquisición conjunta y la cooperación transfronteriza. La gobernanza sigue siendo objeto de debate, ya que los Estados miembros han de equilibrar la soberanía nacional con una posible tendencia a mayor coordinación y supervisión desde el nivel de la Unión. El realineamiento de las políticas de cohesión e investigación suponen una *conversión* hacia objetivos de defensa, reorientando lo relativo a las tecnologías de doble uso. El documento concluye señalando vías para futuras investigaciones, como la efectividad de la gobernanza híbrida, la posible madurez de los Estados para admitir mayor supervisión multilateral, y el futuro de la coordinación UE-OTAN.

Palabras clave:

Innovación institucional, integración del mercado de defensa, desafíos de gobernanza, tecnologías de doble uso.

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

Critical Juncture in the EU Defence: Institutional Innovations, Market Integration and Governance Challenges

Abstract:

This paper examines the accelerated institutional innovation of the European Union in security and defence following Russia's invasion of Ukraine and the growing transatlantic uncertainty with the new Trump presidency. It analyses how the EU has made use of the flexibility of the Lisbon Treaty to introduce new instruments, without formal changes to the Treaty, employing a 'layered' approach to address urgent shortfalls in defence capabilities and industry by using policies distinct from the Common Security and Defence Policy. The study highlights the changes aimed at moving from fragmented national policies towards more integrated ones, to enhance the competitiveness of the European Defence Technological and Industrial Base, with increased joint procurement and cross-border cooperation. Governance remains a matter of debate, as Member States must balance national sovereignty with a possible trend towards greater coordination and oversight at Union level. The realignment of cohesion and research policies represents a 'conversion' towards defence objectives, redirecting efforts related to dual-use technologies. The document concludes by identifying avenues for future research, such as the effectiveness of hybrid governance, the potential maturity of Member States to accept greater multilateral oversight, and the future of EU-NATO coordination.

Keywords:

Institutional Innovation, Defence Market Integration, Governance Challenges, Dual-Use Technologies.

Introducción

El actual panorama geopolítico está marcado por una rápida disrupción, lo que supone un desafío significativo para las organizaciones internacionales que buscan adaptarse. Responder al ritmo necesario dificulta el mantenimiento de la coherencia estratégica. Desde la invasión rusa de Ucrania en 2022, la Unión Europea (UE) ha estado navegando por un entorno que ha activado la innovación institucional en materia de seguridad y defensa. El proceso se intensificó ante la perspectiva de la nueva presidencia de Trump, confirmada el pasado mes de noviembre. La urgencia por responder coherentemente al entorno se ha incrementado durante la primera mitad de 2025, en vísperas de la cumbre de la OTAN en La Haya, en junio.

Una «coyuntura crítica»[1] se produce en un periodo temporal limitado, durante el cual fuerzas internas o externas desestabilizan los equilibrios existentes, lo que abre la posibilidad de puertas a nuevas trayectorias. En organizaciones internacionales establecidas por tratados, como la UE, esto obliga a reconsiderar la efectividad de sus políticas, sus modos de implementación y los mecanismos empleados[2]; incluso a reevaluar los objetivos estratégicos que sustentan dichas políticas.

Cuanto más tiempo una organización sigue una trayectoria determinada, más difícil resulta cambiar a otra, incluso si surgen opciones mejores. La «dependencia de la trayectoria» establece una inercia institucional[3], que a veces se refuerza mediante mecanismos de retroalimentación positiva. En este sentido, es discutible que la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) haya tenido éxito en lo relativo al desarrollo de capacidades de defensa[4]. Complementar el Proceso de Planeamiento de la Defensa de la OTAN (NDPP) va mucho más allá de la concepción inicial de la PCSD[5].

> «Hacia una respuesta europea. […] Para gestionar estas transformaciones, el informe propone una nueva estrategia industrial para Europa. […] Para empezar, deberían realizarse

[1] CAPOCCIA, G., & KELEMEN, R. D. (2007). «The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism.» *World Politics*, 59(3), 341–369.
[2] PIERSON, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press.
[3] PIERSON, P. (2000). «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics.» *American Political Science Review*, 94(2), 251–267.
[4] CASTILLA, Juan C. (2022). «Little Red Riding Hood asks about defence planning. Some answers and the NATO case.» *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*, (19), 1–26. https://revista.ieee.es/article/view/4021/4893
[5] CASTILLA, Juan C. (2024). *From Public Defence Policy to Defence Planning. About enhancing the EU processes and complementary with NATO*. (UNED PhD Thesis) https://hdl.handle.net/20.500.14468/22970
Todos los enlaces están activos en el momento de la publicación de este documento.

un pequeño número de cambios institucionales generales y específicos, sin necesidad de modificar los Tratados» (Draghi, *El futuro de la competitividad europea*, 2024, pp. 13-14)[6].

La UE se enfrenta a importantes desafíos para alinear sus políticas de seguridad y defensa con objetivos como la autonomía estratégica abierta. El *Libro Blanco Conjunto para la Preparación de la Defensa Europea 2030* (en adelante, Libro Blanco) establece metas ambiciosas, incluyendo el aumento del gasto en defensa, la mejora de la preparación industrial y la reducción de la dependencia de proveedores externos.

Este documento analiza las recientes iniciativas de la UE relacionadas con la seguridad y la defensa —en sentido amplio—, con énfasis en lo concerniente al planeamiento y desarrollo de capacidades de defensa en relación con la industria. Estas respuestas —innovando dentro del marco del Tratado de Lisboa— incorporan políticas que van más allá de la PCSD y se integran en un conjunto más amplio de herramientas para responder a los desafíos.

Estos incluyen la necesidad de establecer un mercado único[7] funcional para los sectores de defensa y espacio, y superar la persistente fragmentación dentro de la industria, que sigue siendo insuficientemente competitiva[8] en comparación con la de Estados Unidos. Se combinan los presupuestos limitados, y nuevas exigencias para la preparación civil y militar[9], mientras se tratan de solventar carencias en capacidades mientras se invierte en tecnológica. Además, garantizar una complementariedad efectiva con la OTAN sigue siendo esencial para la defensa colectiva europea. Abordar estos problemas requiere una mayor inversión, integración industrial, y realineamiento de políticas tanto dentro de la UE como con los objetivos comunes de la OTAN.

La *superposición* de capas *(layering)* es similar a añadir nuevas plantas a un edificio en lugar de derribarlo y reconstruirlo; la segunda opción sería demoler el actual Tratado de Lisboa. La UE combina la superposición —la adición de nuevos instrumentos sin modificar el Tratado— y la *conversión*, que es la redefinición estratégica de objetivos en las políticas sectoriales[10], para canalizar los recursos económicos hacia nuevas

[6] DRAGHI, M. (2024). *The Future of European Competitiveness: Report for the European Commission.* Brussels: European Commission.
[7] LETTA, E. (2024). *Much More Than a Market: Speed, Security, Solidarity. Report for the European Council on the Future of the Single Market.* Brussels: European Commission.
[8] DRAGHI, M. (2024), *Op. cit.*
[9] NIINISTÖ, S. (2024). *Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*. Brussels: European Commission.
[10] THELEN, K. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.

prioridades estratégicas vinculadas a la competitividad de la industria de defensa y el funcionamiento del mercado interior.

No es simplemente aumentar el gasto en defensa de los EEMM hasta aproximadamente el 3,5 % del PIB, tal como plantea el Libro Blanco; la gobernanza institucional[11] de la UE es también un desafío fundamental para abordar. Se vuelve a poner de relieve una tensión institucional entre los enfoques supranacionales e intergubernamentales. La resolución de esta tensión será decisiva para determinar la eficacia de los cambios en curso.

El camino hasta 2022

La ambigüedad constructiva y la flexibilidad dentro del Tratado de Lisboa (TUE y TFUE) brindan margen para el cambio innovador. La ambigüedad[12] existe respecto a la configuración gradual de una «política común de defensa de la Unión», que puede conducir a una «defensa común» (artículo 42 TUE). También se extiende a los límites entre los ámbitos civil y militar, especialmente en materia de seguridad y de tecnologías de uso dual, con implicaciones significativas para diversas políticas y para la asignación de fondos de la UE.

El intergubernamentalismo en la gobernanza de las políticas de la UE, especialmente en seguridad y defensa, significa que las decisiones se toman principalmente por los gobiernos de los Estados miembros (EEMM), quienes mantienen el control y actúan por consenso unánime en lugar de transferir la autoridad a las instituciones de la Unión (supranacionalismo). La gobernanza de la OTAN está firmemente arraigada en el intergubernamentalismo, mientras que la UE representa un caso híbrido: el grado de intergubernamentalismo y supranacionalismo varía según el área política y la naturaleza de las competencias de la Comisión —ya sean exclusivas, compartidas o de apoyo (artículos 2, 3, 4 y 6 TFUE).

En cuanto a las competencias, el artículo 352(1) del TFUE proporciona flexibilidad para circunstancias imprevistas y se ha utilizado para medidas como el desarrollo de la unión económica y monetaria y la preservación de la competencia dentro del mercado

[11] SCHMIDT, V. A. (2020). «Theorizing Institutional Change and Governance in European Responses to Crisis.» *West European Politics*, 43(5), 1073–1094.
[12] HAMONIC, A. (dir.) (2025). *La spécificité de la défense en droit de l'Union européenne*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes (P.U.R.), Collection Droits européens, 428 p. ISBN: 979-10-413-0100-3

interior[13]. Sin embargo, no puede aplicarse a asuntos de seguridad o defensa, ya que el artículo 352(4) prohíbe expresamente su uso para los objetivos de la PCSD[14].

La PCSD es el resultado de una larga trayectoria. Los primeros intentos de establecer un camino supranacional hacia un ejército europeo descarrilaron. Francia propuso una Comunidad Europea de Defensa en la década de 1950[15], y la acabó rechazando. Desde entonces, la gobernanza en seguridad y defensa ha permanecido fundamentalmente en el carril intergubernamental, y la perspectiva de un ejército europeo sigue estando lejana. El señor Josep Borrell declaró el 28 de marzo de 2025: «No hay ejército sin Estado y la UE no es un Estado»[16].

La Comisión no tiene competencias en una PCSD, enmarcada en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Las misiones de la PCSD comenzaron en 2003; ese mismo año se estableció el Grupo de Capacidades UE-OTAN, una entidad interinstitucional[17] —mixta entre las dos organizaciones— que fomenta la cooperación en el desarrollo de capacidades.

Desde entonces, en la UE han surgido estructuras e iniciativas tanto en el ámbito operativo como en el de capacidades. En este último, aún no se ha consolidado un proceso único e integrado de planificación de defensa, lo que marca una diferencia fundamental con la Alianza. Mientras que la OTAN asigna objetivos de capacidades (*top-down)* para su implementación por los aliados en plazos establecidos, los EEMM de la UE han empleado diversos procesos y mecanismos para colaborar en investigación y desarrollo de capacidades —con resultados limitados o poco exitosos—. Hasta ahora, en la Unión la coordinación *top-down* respecto a la implementación de los EEMM sigue siendo mínima. Nuestro análisis comienza con la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) desde 2017 y el Fondo Europeo de Defensa (FED) desde 2021.

La PESCO se rige por lo intergubernamental y está gestionada principalmente por la Agencia Europea de Defensa (EDA), que, aunque no es una institución de la UE, es una

[13] Editorial Comments. (2023). «Missing in action? Competition law as part of the internal market.» *Common Market Law Review, 60*(6), 1503–1514. https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/instituut-voor-publiekrecht/europees-recht/edcoms_60_6.pdf
[14] IGLESIAS VELASCO A. and RICART R. (2020), «The principle of coherence in the industrial defence policy of the European Union», *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*, 16, 157-220
[15] BUENO, A. (2023), «Introducción a la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: claves institucionales pasadas y futuras», *Global Strategy Report*, 19/2023.
[16] Jornadas Geopolíticas del IEEE (26-28 marzo 2025) La Granja (Segovia- Spain)
[17] KOOPS, J. A. (2017). «Inter-Organizationalism in International Relations: A Multilevel Framework of Analysis.» En Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics, pp. 189–216.

agencia especializada creada bajo la autoridad del Consejo para apoyar a los EEMM y al propio Consejo para mejorar las capacidades de defensa. Este marco podría estar perpetuando la inercia institucional que fomenta la inacción ante los incumplimientos de los Estados y que dificulta las respuestas rápidas en momentos de crisis[18].

En la última revisión estratégica[19] de la PESCO en 2024, se observó el incumplimiento de varios compromisos que, en teoría, son jurídicamente vinculantes. Sin embargo, las instituciones de la UE carecen de mecanismos de aplicación efectivos para garantizar el cumplimiento; persiste una brecha entre la retórica política y la realidad jurídica[20]. Los EEMM no cumplen suficientemente en la adquisición colaborativa de equipos europeos, ni destinan recursos adecuados a la investigación de tecnologías para capacidades militares, y tales esfuerzos rara vez se realizan de manera conjunta.

Mientras que la rendición de cuentas se aplica estrictamente dentro del intergubernamentalismo de la OTAN —especialmente en lo relativo al cumplimiento del NDPP por parte de los Aliados y al reparto justo de cargas—, en la UE se observa mucho menos rigor, ya sea en la revisión de la PESCO o a través de la Revisión Anual Coordinada sobre Defensa (CARD); en ningún caso se señalan incumplimientos de países. Las próximas propuestas para la siguiente fase de la PESCO podrían constituir la última oportunidad[21] para abordar este problema en tiempo[22].

En 2020, una sección de la Dirección General de Mercado Interior se separó para crear la Dirección General de Industria de Defensa y del Espacio (DG DEFIS) dentro de la Comisión. La DG DEFIS gestiona el Fondo Europeo de Defensa (FED) desde 2021, lo que supuso un hito importante al permitir a la Comisión promover y financiar la investigación colaborativa y el desarrollo de prototipos entre los Estados miembros. El FED, ahora incluido en los manuales de la PCSD, es jurídicamente innovador porque utiliza las competencias de la Comisión en política industrial (artículo 173 TFUE) para participar en el desarrollo de capacidades de defensa. Esto constituye un ejemplo de

[18] BLOCKMANS, S. & CROSSON D. M. (2021). «PESCO: A Force for Positive Integration in EU Defence.» *European Foreign Affairs Review*, 26: 87–110.
[19] Council Conclusions on the PESCO Strategic Review, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14375-2024-INIT/en/pdf
[20] BLOCKMANS, S. & CROSSON, D. M. (2023). «PESCO: The Legal Framework and Binding Commitments.» En S. BLOCKMANS (Ed.), The EU's Security and Defence Policy: A Legal Perspective. CEPS.
[21] BISCOP, S. & CÓZAR MURILLO, B. (2024). «PESCO: The Last Chance.» Egmont Policy Brief 341.
[22] CÓZAR MURILLO, B. (2024). *The permanent structured cooperation (PESCO) of the European Union: means, ways, ends and tempo*. (PhD Thesis) Pablo de Olavide University; Ghent University. Faculty of Political and Social Sciences, Sevilla, Spain ; Ghent, Belgium.

«superposición por capas», y representa un paso más hacia el «supranacionalismo intergubernamental»[23].

Lo innovador del FED probablemente explica que las negociaciones para aprobarlo duraran aproximadamente tres años hasta su aprobación el 29 de abril de 2021, cuando el promedio del procedimiento legislativo ordinario suele durar entre 12 y 24 meses[24].

De febrero de 2022 hasta el Libro Blanco conjunto de 2025

Durante este periodo, el Consejo y el Parlamento aprobaron la Ley de Apoyo a la Producción de Municiones (ASAP, julio de 2023) y la Ley de Refuerzo de la Industria Europea de Defensa mediante Compras Conjuntas (EDIRPA, octubre de 2023). La Comisión, junto con el Alto Representante, presentó la Estrategia Industrial Europea de Defensa (EDIS, marzo de 2024) y su propuesta de ejecución, el Programa Europeo de la Industria de Defensa (EDIP, marzo de 2024). Todas estas iniciativas y documentos sirvieron como precursores del *Libro Blanco Conjunto sobre la Defensa Europea 2030* (marzo de 2025), que no es una propuesta de reglamento sino un documento de orientación estratégica.

ASAP fue innovador por la rapidez de su adopción y su base legal. Propuesto por la Comisión Europea el 3 de mayo de 2023 y adoptado como Reglamento (UE) 2023/1525 el 20 de julio de 2023, completó el procedimiento legislativo ordinario en solo tres meses, un plazo sin precedentes en la UE. Esta urgencia respondió a las presiones geopolíticas tras la invasión rusa de Ucrania y la necesidad de aumentar rápidamente la producción de municiones en la Unión. El reglamento destinó 500 millones de euros para aliviar cuellos de botella industriales y mejorar la capacidad de producción en cadenas críticas.

ASAP *superpuso* las competencias de la Comisión en mercado interior sobre el ámbito de defensa, actuando sobre la demanda e incorporando el artículo 114 TFUE a su base jurídica, junto con el artículo 173 ya utilizado para el FED. La Comisión justificó la propuesta por la urgencia de suministrar munición y misiles a Ucrania, pese al artículo 346 TFUE.

[23] HOWORTH, J. (2011). «Decision-Making in Security and Defence Policy Towards Supranational Intergovernmentalism?» En *KFG Working Paper Series* (Issue 25).
[24] BOHNENBERGER, F. (2024). «The Rhythm of EU Law-Making (Part 1).» https://fabianbohnenberger.com/2024/08/13/the-rhythm-of-eu-law-making-part-1/

Tabla 1. Iniciativas relacionadas con capacidades de defensa, políticas y formas de innovación

Iniciativa	Política UE o aspecto involucrado	Base legal TFUE	Forma de cambio institucional predominante
FED	Industria	Art. 173	Superposición capas
ASAP	Industria Mercado interior	Art. 173 Art. 114	Superposición capas
EDIRPA	Industria	Art. 173	Superposición capas
EDIP	Industria Mercado interior Cooperación económica y financiera con terceros países Disposiciones financieras	Art. 173 (3) Art. 114 Art. 212 Art. 322	Superposición capas
Libro Blanco	Industria Mercado interior Investigación, desarrollo técnico y espacio PESC/PCSD Cohesión económica, social y territorial Política económica	No aplicable	Superposición capas y conversión
Libro Blanco, cláusula nacional de escape	Política económica	Art. 121	Superposición capas
Libro Blanco. SAFE Regulación del Consejo (EU) 2025/1106	Política económica (respuesta crisis - asistencia para adaptación industria defensa y adquisiciones)	Art. 122	Superposición capas
Propuesta de revisión intermedia de la cohesión COM(2025) 163 final	Cohesión económica, social y territorial	Arts. 174; 175; 177	Conversión
COM(2025) 188 final proposal	Mercado interior Cohesión económica, social y territorial Redes Transeuropeas Investigación, desarrollo técnico Política medioambiental	Art. 114 Arts. 164;175;176;177;178 Art. 172 Arts. 182; 188 Art. 192(1)	Conversión

El artículo 114 TFUE es excepcional, permitiendo solo medidas limitadas y temporales en caso de dificultades repentinas, con mínima perturbación al mercado interior. Este uso de lo excepcional refleja una tendencia creciente desde 2022 para adoptar medidas urgentes, que continúa en 2025.

El artículo 346 TFUE ha perpetuado la fragmentación del mercado de defensa, permitiendo a los EEMM proteger intereses esenciales de seguridad en la producción y comercio de armas y municiones, pero exige no distorsionar la competencia respecto a productos de doble uso, donde no sería aplicable. Existen tensiones entre las prerrogativas de seguridad nacional y los esfuerzos de la UE por limitar exenciones solo a usos militares genuinos[25].

El artículo 346 TFUE y la Directiva 2009/81/CE regulan la contratación pública de defensa, mientras la Directiva 2009/43/CE gobierna la transferencia de productos de defensa. El Parlamento Europeo[26] ha criticado el uso indebido del artículo 346, la baja participación transfronteriza y de pymes, y la insuficiente cooperación y alineación en capacidades y «soberanía tecnológica»[27]. Los Estados miembros han aplicado incorrectamente esta exención a adquisiciones de doble uso, socavando la integración del mercado[28].

La Ley de Refuerzo de la Industria Europea de Defensa mediante Compras Conjuntas (EDIRPA) es un claro ejemplo de *layering*, orientado a facilitar la agregación de la demanda y vigente del 27 de octubre de 2023 al 31 de diciembre de 2025. Propuesta el 19 de julio de 2022, se adoptó con rapidez pese a complejas negociaciones sobre su presupuesto (500 millones de euros), cuestiones de soberanía nacional y prioridades divergentes, reflejando la urgencia tras la invasión rusa de Ucrania[29]. EDIRPA, basada en el artículo 173 TFUE, enmarca la cooperación industrial de defensa como un asunto de competitividad, incentivando adquisiciones conjuntas entre al menos tres EEMM y promoviendo la integración industrial transfronteriza, respetando las competencias nacionales. Esta creatividad jurídica resalta el enfoque evolutivo de la UE hacia la consolidación del mercado de defensa dentro de los límites de los tratados[30].

[25] Ver Defence procurement: Commission opens infringement procedures against 5 Member States, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_18_357
[26] Report on the implementation of Directive 2009/81/EC, concerning procurement in the fields of defence and security, and of Directive 2009/43/EC, concerning the transfer of defence-related products, at https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0025_EN.html
[27] LEÓN SERRANO, G. (2023). «Soberanía tecnológica: visión geopolítica desde la Unión Europea.» *ICE, Revista de Economía*, *930*.
[28] European Parliamentary Research Service (2020). *EU Defence Package: Defence Procurement and Intra-Community Transfers Directives*. Study, European Parliament, October 2020. EPRS_STU(2020)654171
[29] https://epthinktank.eu/2023/01/16/european-defence-industry-reinforcement-through-common-procurement-act-edirpa-eu-legislation-in-progress/
[30] FINABEL (2023). *Unlocking EDIRPA: Navigating the Impact and Implications of the European Defence Industry Reinforcement through the Common Procurement Act*. Finabel International Defence Cooperation, Information Flash No. 15, October 2023. https://finabel.org/wp-content/uploads/2023/10/IF-PDFs-15.pdf

ASAP y EDIRPA sentaron las bases para la Estrategia Industrial Europea de Defensa (EDIS, marzo de 2024) y su programa de ejecución, el Programa Europeo de la Industria de Defensa (EDIP, marzo de 2024). A nivel de la UE, el Fondo Europeo de Defensa (FED), la EDIS y el EDIP constituyen los marcos clave para orientar la inversión y coordinación en defensa. El EDIP, que se apoya en el FED, añade una nueva *capa* al considerar todo el ciclo de vida de las capacidades de defensa, desde la investigación y el desarrollo hasta la adquisición y exportación. Tanto la EDIS como el EDIP buscan mejorar la competitividad de la Base Tecnológica e Industrial Europea de Defensa (EDTIB) y avanzar hacia un mercado único de defensa.

En junio de 2025, el EDIP sigue en negociación debido a diferencias nacionales sobre la participación de terceros países en el presupuesto común y la cuota de producción no europea en los Proyectos Europeos de Interés Común[31]. Se ha sugerido fusionar los recursos del FED y el EDIP en un único mecanismo de financiación para el próximo Marco Financiero Plurianual (2028–2034). Sin embargo, como también señala Fiott:

> «En cualquier caso, en la actualidad los tratados de la UE dificultan concebir un "presupuesto de defensa" de la UE en el sentido estricto del término. Un presupuesto de defensa supondría la financiación completa de la investigación, el desarrollo, la producción y la adquisición de defensa, así como de las misiones de formación y equipamiento, en línea con un programa militar durante un período de tiempo definido» (Fiott, 2024, p. 7)[32].

La propuesta de reglamento del EDIP se apoya en los artículos 173(3) (competitividad industrial), 114 (mercado interior), 212 (cooperación con terceros países) y 322 (disposiciones financieras) del TFUE, evitando depender de disposiciones de defensa del TUE como el artículo 42, lo que permite su adopción mediante el procedimiento legislativo ordinario.

El artículo 173(3) sitúa la preparación en defensa como prioridad económica, y las *Structures for European Armament Programme* (SEAP) del EDIP aprovechan herramientas de política industrial para agregar demanda e incentivar la colaboración transfronteriza.

[31] Entrevista con experto español en las negociaciones de EDIP.
[32] FIOTT, D. (2024). «Beyond Strategy? Industrial Strategy and the Future of European Defence.» ARI 57/2024, Elcano Royal Institute, 9 de mayo de 2024.

El artículo 114 integra la contratación de defensa en el mercado interior, facilitando la armonización de estándares y exenciones de IVA en proyectos SEAP conjuntos, reduciendo barreras fiscales.

El artículo 212 moviliza apoyos para la industria de defensa ucraniana, mientras que el 322 habilita nuevas prioridades de financiación y flexibilidad en fondos de cohesión, apoyando capacidades industriales de defensa y movilidad militar[33], un cambio para la tradicional política de cohesión.

El SEAP proporciona el marco para que al menos tres EEMM o países asociados desarrollen, adquieran y gestionen conjuntamente equipos de defensa durante su ciclo de vida. Los Proyectos Europeos de Interés Común en Defensa (EDPCI) identificados como estratégicos (por ejemplo, defensa aérea o ciberseguridad) —con la implicación de la DG DEFIS y la EDA en la identificación—, concentran financiación y esfuerzos[34] para abordar carencias críticas y garantizar acceso a dominios disputados.

El reglamento del EDIP establece una Junta de Preparación Industrial de Defensa —como ya se preveía en el Análisis de Carencias de Inversión en Defensa[35] de mayo de 2022—, voz única de la UE para ayudar en la implementación de capacidades con la industria y los EEMM, formada por la DG DEFIS y la EDA, y crea un «Grupo de Alto Nivel de la Industria Europea de Defensa», institucionalizando la coordinación industrial en defensa y espacio. Este Grupo cumple funciones consultivas y de coordinación con la industria, mientras que la Junta, en cooperación con otros organismos (EDA y el Estado Mayor de la UE si se requiere) y según prioridades estratégicas, formaliza la identificación de los EDPCI.

Proyectos de interés común

El procedimiento para establecer los EDPCI es relevante, ya que estos reflejan la intención de coordinar proyectos nacionales que podrían recibir financiación del presupuesto de la UE en el próximo Marco Financiero Plurianual (2028–2034). Los

[33] Explanatory Memorandum of the EDIP proposal (COM/2024/173 final).
[34] SANTOPINTO, F. (2024). «Understanding the Challenges of EDIP and European Defence: The Main Proposals on the Table Isolated and Explained.» ARES Group Factsheets, IRIS, September 2024.
[35] https://defence-industry-space.ec.europa.eu/defence-investment-gaps-analysis_en

EDPCI vinculados a carencias de capacidades buscan reforzar la coordinación descendente *(top-down).*

Las sinergias entre los EDPCI y los Proyectos de Interés Común (PCI) en el marco de la política de cohesión de la UE —especialmente en energía transfronteriza, tecnologías digitales y de doble uso (véase REGDUALOSA[36]) e infraestructuras de transporte— son un área clave para el análisis detallado. El Libro Blanco destaca el potencial de estas sinergias con fondos de cohesión para impulsar inversiones en tecnologías e infraestructuras de doble uso, vinculándolas a la innovación y a políticas de investigación.

El desafío de la gobernanza

El procedimiento para determinar los EDPCI y su relación con los planes nacionales de los EEMM para capacidades será clave para entender la evolución de las tensiones entre enfoques intergubernamentales y supranacionales en la gobernanza de la industria y mercado de defensa. La EDIS y el EDIP son interpretados, especialmente por analistas franceses[37], como evidencia del impulso de la Comisión hacia una mayor supranacionalización e intervencionismo en el sector.

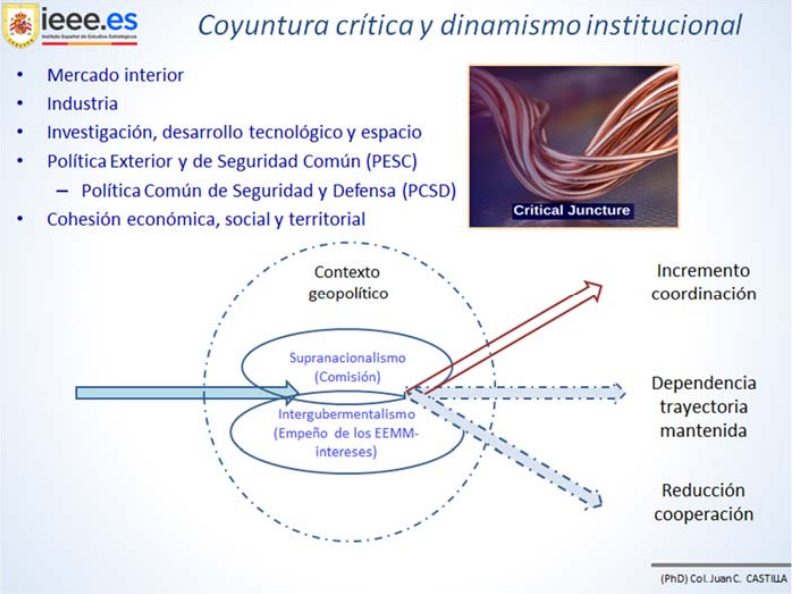
> «Las buenas vallas hacen buenos vecinos: es importante que, dado que existe un *statu quo* institucional, el creciente papel de la Comisión Europea tenga como objetivo apoyar las políticas de defensa dirigidas por los Estados. Sin ser una entidad soberana, la Unión Europea no puede gestionar ciertas decisiones que están en el corazón de la misión estatal. Recíprocamente, la Comisión Europea puede actuar como catalizador y patrocinador de esquemas cooperativos para los cuales los Estados han demostrado límites y estancamientos»[38].

Francia y Alemania influyen significativamente en el Consejo. Francia, con ventaja en defensa y espacio, busca mantener el control intergubernamental en un área donde domina. Alemania, líder en sectores comerciales e industriales, podría favorecer una mayor integración supranacional hacia un mercado europeo de defensa unificado[39],

[36] Dual Use & Defence Innovation Leveraging Regional Industrial Development at https://place-based-innovation.ec.europa.eu/projects-0/dual-use-defence-innovation-leveraging-regional-industrial-development_en
[37] FAURE, S. B. H. (2025). «EU Defence Industrial Policy: Towards a New European Military-Industrial Regime?» LEAP LUHNIP Working Paper 2/2025, January.
[38] BELLAIS, R., MASLANKA, L. & SCHÜTZ, T. (2025) «Three Trajectories for Defence Spending in the EU and their consequences for the European Industry and Capabilities.» Ares Group Policy Paper. n. 111 April, p. 17.
[39] CÁLCARA, A. & SIMÓN, L. (2024) «Face to fase: France, Germany and the future of the European defence industry», *Journal of European Public Policy*, n.6 (2024).

aunque existe escepticismo alemán por la influencia francesa en la DG DEFIS, no solo por el anterior comisario Thierry Breton, sino por la consistente política gala de colocar personal en la Comisión, lo que genera desconfianza[40]. La adopción de innovaciones en la gobernanza de industria de defensa depende de prioridades nacionales y del grado de aceptación[41] de enfoques supranacionales.

- ¿Están los Estados miembros (EEMM) lo suficientemente maduros para una mayor supervisión multilateral —ya sea bajo gobernanza intergubernamental o supranacional— en inversión en defensa y reparto de cargas?
- ¿Están los EEMM dispuestos a adoptar un mayor supranacionalismo en el mercado industrial de defensa?



Estas cuestiones requieren un análisis académico más profundo y no se abordan en este documento.

Las entidades organizativas híbridas, como la Junta de Preparación Industrial de Defensa y los nuevos enfoques de gobernanza crean oportunidades para una mayor cooperación UE-OTAN en el desarrollo de capacidades, lo que podría impulsar el debate

[40] Entrevista con experta en industria alemana de defensa 30 de mayo de 2025.
[41] MICHAELS, E. & MONIKA S. (2025). «Strategic Autonomy in Security and Defence as an Impracticability? How the European Union's Rhetoric Meets Reality.» En *EU Foreign Policy in a Fragmenting International Order*. Palgrave Macmillan, pp. 55–83.

sobre cómo aumentar la funcionalidad del Grupo de Capacidades UE-OTAN establecido en 2003[42]. La cuestión sobre *una voz única de la UE dentro del pilar europeo de la OTAN*[43] es otro tema relevante, pero también excede el alcance de este artículo.

Tras el Libro Blanco conjunto de 2025, políticas de cohesión y la investigación en usos duales

El Libro Blanco introduce novedades respecto a EDIS/EDIP. Este análisis se centra en las innovaciones jurídicas sobre la flexibilidad fiscal para el gasto en defensa (incluida la activación de la cláusula de escape nacional del Pacto de Estabilidad y Crecimiento), el lanzamiento del instrumento financiero Acción de Seguridad para Europa (SAFE) (Reglamento (UE) 2025/1222, 27 de mayo de 2025), y la vinculación con fondos de cohesión e inversiones en tecnologías de doble uso.

El Reglamento 2024/1263, que reactivó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), ya preveía flexibilidad en su quinta consideración para abordar cuestiones de seguridad y defensa. El décimo considerando, sobre los planes nacionales de ajuste (planes estructurales fiscales a medio plazo), subrayaba la importancia de tener en cuenta las prioridades comunes de la Unión, incluido el desarrollo de capacidades de defensa según la Brújula Estratégica o actos posteriores vinculados al programa EDIP.

La financiación del gasto en defensa mediante déficits o aumento de la deuda no está exenta de dilemas[44]. Estos planes serán supervisados por la Comisión a través de un «procedimiento multilateral aún por definir» (Reglamento 2024/1263) (art. 121(6) TFUE)

¿Cuál podría ser la relación entre ese denominado procedimiento multilateral del PEC y el contenido del Libro Blanco referido a la cláusula de escape nacional?

En un borrador del Libro Blanco filtrado una semana antes de la versión final, se estipulaba:

> «Para maximizar el impacto de estas inversiones adicionales, los Estados miembros deben priorizar invertir de forma colaborativa y desde la EDTIB para evitar que el aumento de la inversión nacional en defensa provoque efectos de espiral de precios descontrolados,

[42] CASTILLA, Juan C. (2024) PhD Tesis, *Op. cit*.
[43] BISCOP, S. (2025). «NATO: The Damage Is Done – So Think Big.» *Egmont Policy Brief* No. 379, Egmont – Royal Institute for International Relations, mayo.
[44] PENCH, L. (2025). «Dilemmas for the EU in deficit-financing of defence expenditure and maintenance of fiscal discipline», *Bruegel working paper* 03/2025.

> desplazamiento de inversiones, mayor dependencia de terceros países y una mayor fragmentación de la industria europea de defensa. *La Comisión tendrá en cuenta este objetivo a la hora de evaluar y supervisar el uso de la mayor flexibilidad fiscal para la defensa*»[45].

Este párrafo no apareció en la versión final; sin embargo, la intención de la Comisión de ejercer un mayor control supranacional sobre los planes industriales nacionales de defensa —potencialmente justificada por la cláusula de escape— era clara, independientemente de que se utilizara el instrumento SAFE.

Aunque no explícito en el Libro Blanco, debe existir coherencia implícita entre el procedimiento multilateral de la Comisión para supervisar la cláusula de escape del Pacto de Estabilidad y los objetivos de la industria y mercado europeos de defensa. Este procedimiento podría establecer criterios de convergencia[46] para inversiones en defensa, supervisados por la Comisión para garantizar estabilidad, crecimiento y reparto equitativo de cargas entre EEMM.

Por otra parte, el aumento de aranceles de la Administración Trump del 2 de abril ha complicado las perspectivas de crecimiento, y es probable que estas tensiones se aborden en la próxima cumbre de la OTAN (24–26 de junio de 2025 en La Haya). El incremento de la inversión en defensa también se discutirá en el Consejo de Asuntos Exteriores (23 de junio) y en el Consejo Europeo (26–27 de junio en Polonia).

La propuesta Acción de Seguridad para Europa (SAFE) (COM/2024/173 final) se aprobó el 27 de mayo de 2025 mediante el Reglamento del Consejo (UE) 2025/1106. SAFE introduce dos innovaciones jurídicas principales. Primero, amplía el uso del artículo 122(1) del TFUE, tradicionalmente reservado para crisis económicas, para abordar la política industrial de defensa y movilidad militar, permitiendo que las posibles interrupciones en cadenas de suministro de defensa se consideren como sucesos excepcionales. Segundo, en aspectos relacionados con seguridad y defensa, el artículo 122 permite al Consejo actuar sobre propuestas de la Comisión sin intervención del Parlamento Europeo, priorizando la rapidez sobre el escrutinio democrático.

SAFE proporciona préstamos para circunstancias excepcionales y su aplicación a la financiación de defensa con fondos de la UE representa una innovación jurídica relevante.

[45] El enfásis en cursiva no aparecía en la version del borrador.
[46] MAURO, F. & Klaus THOMA, K. (2016) *The future of EU defence research*. Report. Brussels; Directorate-General for External Policies Policy Department (SEDE) EP.

Un incentivo clave es la posible exención de IVA en adquisiciones, siempre que al menos el 65 % de los costes sean de producción europea. Los EEMM, que lo usen, deben presentar un Plan de Inversión de la Industria Europea de Defensa antes del 30 de noviembre, que será evaluado por la Comisión con aportes de la EDA y, si procede, del Estado Mayor Militar de la UE. Aunque se priorizan adquisiciones conjuntas, los proyectos nacionales se permiten temporalmente si se alinean con prioridades de defensa de la UE y prevén cooperación futura. SAFE es un instrumento temporal que complementa, pero no sustituye, la financiación y planeamiento nacional de defensa.

El Plan de Inversión de la Industria Europea de Defensa es *sine qua non* para acceder a los préstamos SAFE, con la Comisión garantizando que las inversiones estén orientadas, conformes y coordinadas a nivel de la UE para reforzar la capacidad industrial de defensa. Esto ejemplifica la supervisión supranacional, con la EDA asistiendo a la Comisión, que debe consultarla antes de aprobar cualquier plan nacional. El reglamento implica la primacía de la Comisión sobre la EDA y por tanto, un papel más relevante de la DG DEFIS en la Junta de Preparación Industrial de Defensa en sus interacciones con los EEMM que utilicen los préstamos.

El tercer aspecto que se resalta del Libro Blanco es la importancia que da a las infraestructuras y tecnologías de doble uso, promoviendo mayor previsibilidad financiera e inversión conjunta a largo plazo en proyectos como transporte y comunicaciones espaciales para mejorar la movilidad militar y la resiliencia de la Unión.

Aunque el Libro Blanco apunta a una mayor integración en inversión y coordinación entre los sectores civil y militar, no introduce nuevas normas para productos de doble uso, sino que prepara el camino para futuras propuestas legislativas. Promueve un uso más flexible e innovador de las políticas de cohesión e investigación para fortalecer la preparación civil y de defensa, así como la resiliencia económica y tecnológica de la UE.

La «deriva» y la «conversión» son formas graduales de cambios institucionales, a veces no fáciles de distinguir conceptualmente[47]. La «deriva» ocurre cuando las instituciones permanecen estáticas mientras los cambios contextuales alteran su impacto, a menudo mediante inacción estratégica (por ejemplo, no actualizando sus políticas). La

[47] HACKER J. S., PIERSON P., THELEN K. (2015) «Drift and conversion: hidden faces of institutional change.» In: MAHONEY J., THELEN K., eds. *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Strategies for Social Inquiry. Cambridge University Press; 180-208.

«conversión» implica reorientar las instituciones o sus políticas hacia nuevos objetivos, ya sea reinterpretando normas o incorporando nuevos actores en su acción.

Se considera que la reciente modernización en marcha de la política de cohesión[48] —reciente revisión intermedia[49]— para reorientar la investigación e innovación para incentivar las inversiones relacionadas con la defensa en el presupuesto de la UE y así ayudar a implementar el Plan ReArmar Europa[50] son un ejemplo de *conversión*.

Las últimas propuestas regulatorias (COM(2025) 188 final) marcan un cambio deliberado para pasar desde políticas fragmentadas y centradas en la innovación civil hacia un enfoque holístico de doble uso que prioriza la autonomía estratégica. Aprovechando sinergias entre innovación en lo civil y la defensa, racionalizando la financiación e institucionalizando la coordinación, la UE busca reducir dependencias externas y liderar en tecnologías críticas. Esto supone una ruptura con marcos anteriores y una alineación con la Brújula Estratégica 2022 y la Estrategia Europea de Seguridad Económica 2023[51].

Por tanto, las nuevas reorientaciones en curso en las políticas de cohesión, investigación e innovación son predominantemente formas de *conversión*, ya que incorporan nuevos objetivos relacionados con tecnologías de doble uso que cooperan para lograr la autonomía estratégica.

Conclusiones

La Unión Europea ha iniciado una nueva senda donde la defensa comienza a dejar de ser un tabú en la integración comunitaria. La aceleración de iniciativas desde 2022, y especialmente entre 2024 y 2025, refleja un pragmatismo innovador que aprovecha la flexibilidad competencial y la ambigüedad constructiva del Tratado de Lisboa para avanzar hacia una «defensa común» sin definir explícitamente su punto final, evitando bloqueos políticos.

[48] https://eprc-strath.org/wp-content/uploads/2021/09/Reforming-the-MFF-and-Cohesion-Policy-2021-27-EPRP-107.pdf
[49] COM(2025) 163 final https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/communication/mid-term-review-2025/communication-mid-term-review-2025_en.pdf
[50] COM(2025) 188 final https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0188
[51] https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/european-economic-security-strategy

Este enfoque permite evolucionar incrementalmente, combinando instrumentos intergubernamentales y supranacionales, mientras se pospone el debate sobre la naturaleza última de la integración en el ámbito de la defensa.

El debate actual revive tensiones clásicas sobre la gobernanza. La discusión sobre una mayor supervisión sea en lo intergubernamental o en lo supranacional, que fomente la asunción de responsabilidades ante los incumplimientos estatales sobre sus propios compromisos es una tarea pendiente. El éxito puede requerir una madurez política —quizás aún ausente— para aceptar mayor multilateralismo en un ámbito de la Unión tradicionalmente reservado a la soberanía nacional.

La Comisión Europea, mediante herramientas como el Fondo Europeo de Defensa (FED) y el programa EDIP, promueve una coordinación *top-down* para articular el mercado interior de defensa mediante la «superposición» de normas *(layering),* utilizando competencias preexistentes en política industrial (art. 173 TFUE) y mercado interior (art. 114 TFUE).

La materialización hacía la autonomía estratégica resolviendo carencias en capacidades de defensa dependerá de la efectividad de nuevos mecanismos híbridos (p. ej., Junta de Preparación Industrial de Defensa), que equilibren la influencia de la Comisión y la EDA sobre las industrias nacionales y los Estados. Sin embargo, los Estados miembros mantienen resistencias a ceder soberanía, priorizando el control nacional sobre los objetivos que establece la Unión, respecto a la industria de defensa y espacio, y el mercado único asociado.

En esta nueva senda de la UE, se adopta un enfoque multidisciplinar y flexible, integrando políticas tradicionalmente civiles en el esfuerzo de seguridad y defensa, tales como las políticas de cohesión y las de investigación y desarrollo.

Los fondos de cohesión se reorientan —se reconvierten— hacia infraestructuras de doble uso (transporte, comunicaciones) y resiliencia industrial, conectando desarrollo regional con seguridad.

Se discute como reorientar los fondos asociados a las políticas de investigación y desarrollo, hacia tecnologías duales y proyectos colaborativos, vinculando innovación civil con aplicaciones militares.

En general, y con la ambición común de ayudar a una autonomía estratégica abierta, se prioriza reducir dependencias externas en cadenas críticas (semiconductores, energía), y se vinculan aspectos de seguridad y defensa con competitividad económica.

El cómo se articula el próximo Marco Financiero Plurianual (MFF) (2028–2034) será clave para interpretar el resultado de la pugna en marcha. La estructura y cuantía de los capítulos del MFF reflejarán el equilibrio existente entre el mantenimiento de la soberanía nacional y la coordinación supranacional.

La propuesta de fusionar FED y EDIP en un único mecanismo financiero podría dar respuesta a una necesidad de simplificar burocracia. No obstante, en cualquier caso, persisten divergencias sobre la participación de terceros países y cuotas de producción no europea respecto a las negociaciones de EDIP; el cómo se resuelva puede condicionar las negociaciones para el nuevo MFF.

Instrumentos como SAFE (art. 122 TFUE) suponen una innovación basada en la urgencia económica que permite superar límites presupuestarios nacionales. Aunque la Comisión postule llegar a un 3,5 % del PIB agregado de la Unión en 2030, la cantidad de inversión dedicada a defensa por los Estados miembros sigue siendo una incógnita; dependerá de la presión que se reciba desde fuera, desde EE. UU. y la OTAN, así como indirectamente de la Comisión. Un «presupuesto de defensa» plenamente comunitario sigue siendo inviable sin reforma de los Tratados.

La complementariedad UE-OTAN seguirá siendo crítica. Merece estudiarse la forma de armonizar la presencia de una voz de la UE en el pilar europeo de la Alianza.

En definitiva, la UE navega una coyuntura crítica, de cómo se decidan aspectos de gobernanza aplicados a varias políticas, no solo a la Política Común de Seguridad y Defensa, dependerá si sale reforzada y mejor coordinada en estos aspectos de seguridad y defensa en sentido amplio.

*Juan C. Castilla**
PhD Seguridad Internacional
Analista del IEEE.

Documento
Análisis

48/2025 2 de julio de 2025

Francisco Márquez y de la Rubia

La integración de Ucrania en la arquitectura industrial estratégica de defensa europea



La integración de Ucrania en la arquitectura industrial estratégica de defensa europea

Resumen:

Este documento examina la transformación del papel de Ucrania dentro de la política de seguridad y defensa europea, con especial atención al periodo posterior a la invasión, a gran escala, por parte de Rusia en febrero de 2022. Lejos de una respuesta coyuntural, la Unión Europea ha adoptado una estrategia de contención a largo plazo basada en sanciones económicas, aislamiento diplomático y fortalecimiento del flanco oriental. En este contexto, Ucrania ha pasado de ser receptora de ayuda a convertirse en socio estratégico activo, especialmente en la Base Industrial y Tecnológica de Defensa Europea (EDTIB).

La cooperación industrial, tecnológica y financiera entre la UE y Ucrania se ha intensificado mediante foros, mecanismos financieros innovadores y la institucionalización de oficinas y proyectos conjuntos. Esta colaboración se manifiesta también en programas de rearme compartido, transferencia tecnológica acelerada y desarrollo conjunto de soluciones militares adaptadas al combate real sufrido en Ucrania. La experiencia de este país en el frente se considera hoy un activo clave para el rediseño doctrinal, operativo e industrial de la seguridad europea.

Por último, el *Libro Blanco sobre la Defensa Europea – Preparación 2030* consolida a Ucrania como pilar estructural en la nueva arquitectura de seguridad continental, proponiendo su integración gradual en mecanismos industriales, doctrinales y estratégicos europeos, anticipando así una asociación privilegiada.

Palabras clave:

Ucrania, defensa, integración, autonomía, industria, resiliencia, estrategia.

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

Ukraine's integration into the European strategic and industrial defense architecture

Abstract:

This text analyzes the transformation of Ukraine's role within European security and defense policy, especially following Russia's full-scale invasion in February 2022. Far from being a short-term reaction, the European Union has adopted a long-term containment strategy based on economic sanctions, diplomatic isolation, and strengthening its eastern flank. In this context, Ukraine has evolved from a recipient of aid to an active strategic partner, particularly through its growing integration into the European Defense Technological and Industrial Base (EDTIB).
Industrial, technological, and financial cooperation between the EU and Ukraine has intensified through forums, innovative financial mechanisms, and the institutionalization of joint offices and projects, such as the Defense Innovation Office in Kyiv. This collaboration is also reflected in joint rearmament programs, accelerated technology transfer, and the co-development of military solutions adapted to real combat conditions. Ukraine's battlefield experience is now seen as a crucial asset for the doctrinal, operational, and industrial redesign of Europe's security framework. Finally, the *European Defense White Paper – Readiness 2030* solidifies Ukraine's status as a structural pillar in the emerging European security architecture, proposing its gradual integration into Europe's industrial, doctrinal, and strategic mechanisms — paving the way for a privileged partnership.

Keywords:

Ukraine, Defense, Integration, Autonomy, Industry, Resilience, Strategy.

Introducción

La evolución reciente del posicionamiento europeo frente a la guerra en Ucrania constituye una manifestación clara de resiliencia institucional y solidez estratégica en un contexto de alta incertidumbre internacional. Frente a los vaticinios alarmistas que anticipaban una deriva hacia el populismo autoritario o una fragmentación de la cohesión euroatlántica, los Estados miembros de la Unión Europea han demostrado por el momento una notable capacidad para mantener políticas coherentes de presión sobre la Federación Rusa, combinando herramientas diplomáticas, económicas y tecnológicas.

En particular, la continuidad del régimen de sanciones económicas y financieras impuestas a la Federación Rusa desde 2014 —y sustancialmente ampliadas tras el inicio de la invasión a gran escala de Ucrania en febrero de 2022— debe interpretarse no únicamente como una reacción coyuntural ante una violación flagrante del derecho internacional, sino como un componente esencial de una estrategia de contención a largo plazo frente al revisionismo geopolítico ruso. Este enfoque se inscribe en una doctrina de disuasión integral que combina presión económica, aislamiento diplomático y fortalecimiento de las capacidades defensivas en el flanco oriental de Europa.

Como ha indicado la analista Carme Colomina (CIDOB), la guerra ha actuado como catalizador de una «unidad geopolítica europea» sin precedentes, provocando un giro drástico en las políticas de defensa de actores clave como Berlín o Bruselas (Colomina, 2023). Esta transformación ha sido fundamental para enmarcar a Ucrania como un socio estratégico y no como un mero receptor de ayuda.

El contexto bélico que conduce al régimen de sanciones

Como ha señalado el historiador británico Timothy Garton Ash: «Ucrania enfrenta una larga y ardua lucha para lograr una paz justa y duradera», por lo que no basta con contener a Rusia: es imprescindible sostener de manera prolongada el apoyo político, militar y financiero a Kiev para evitar que una paz precaria legitime la agresión y erosione los principios del orden internacional (Garton Ash, 2025).

Desde la anexión ilegal de Crimea en marzo de 2014, la Unión Europea, en coordinación con Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia y otros socios, ha adoptado múltiples paquetes de sanciones que incluyen medidas restrictivas contra personas físicas y jurídicas, como la prohibición de exportación de tecnologías sensibles, restricciones a la financiación de deuda soberana rusa y la exclusión de bancos rusos del sistema SWIFT. A partir de febrero de 2022, la intensidad y el alcance de estas sanciones se multiplicaron: hasta mayo de 2025, la UE ha

aprobado 17 paquetes de sanciones, que incluyen embargos progresivos sobre hidrocarburos, control reforzado de exportaciones duales y medidas dirigidas contra la llamada «flota en la sombra» que facilita el comercio ilegal de crudo ruso.

El impacto de estas sanciones ha sido significativo. Según el Banco Mundial y estimaciones del FMI, el PIB ruso cayó un 2,1 % en 2022, y aunque mostró signos de resiliencia relativa en 2023 y 2024 gracias a los ingresos energéticos y al comercio con países como China, India y Turquía, el acceso a tecnologías avanzadas se ha visto gravemente restringido y afronta el año en curso con graves caídas en su producción[1]. La pérdida de componentes occidentales ha ralentizado sectores estratégicos como la industria de defensa, la aviación y la microelectrónica. Además, la fuga de capitales y cerebros ha debilitado el tejido económico del país a medio plazo. Aun habiendo adoptado en la práctica un modelo de «economía de guerra», los parámetros macro de la economía rusa son preocupantes a medio plazo.



Desde un punto de vista estratégico, las sanciones persiguen degradar la capacidad del Estado ruso para sostener una guerra prolongada y limitar su margen de maniobra para emprender nuevas acciones desestabilizadoras en el espacio postsoviético. No se trata, por tanto, de

[1] https://www.swissinfo.ch/spa/el-fmi-eleva-cuatro-décimas-el-crecimiento-de-rusia-para-2024%2C-hasta-el-3%2C6-%25/87776208
Nota: Todos los hipervínculos de este documento se encuentran activos con fecha de 6 de junio de 2025.

castigar retroactivamente una conducta, sino de imponer costes crecientes a un modelo autoritario-expansionista que amenaza la estabilidad del continente europeo. En términos doctrinales, esta lógica se alinea con lo que algunos analistas describen como «*strategic denial» o denegación estratégica*, es decir, impedir a un actor hostil la reconstrucción de su aparato de poder coercitivo sin recurrir a la confrontación militar directa. Como cita Lawrence Freedman en su obra *Strategy: A History* (2013): «… *denial, not merely deterrence, is often the more tangible strategic goal when facing a potential aggressor».*

Finalmente, la estrategia de sanciones se complementa con medidas positivas destinadas a reforzar la resiliencia de los Estados vecinos de Rusia, en particular Ucrania, Moldavia y Georgia, a través de un acceso privilegiado a la financiación, cooperación energética, reformas estructurales y una posible integración acelerada en las instituciones euroatlánticas. De este modo, las sanciones se convierten en uno de los pilares de un enfoque dual: contención del agresor y fortalecimiento de las víctimas del revisionismo imperial.

De igual forma y no menos importante, el régimen sancionador se legitima no únicamente desde los órganos decisorios, sino también a través de un respaldo social consolidado. El Eurobarómetro del otoño de 2024 refleja que el 71 % de los ciudadanos europeos apoya el mantenimiento de las sanciones, lo cual otorga a los líderes políticos europeos un mandato tácito para sostener políticas firmes frente al Kremlin, incluso ante los últimos cambios de rumbo en la política exterior de aliados como Estados Unidos[2]. Esta dimensión de legitimidad democrática fortalece la posición europea en foros multilaterales y limita el margen de maniobra de aquellos actores que abogan por una normalización prematura de relaciones con Moscú.

En este marco, las capitales europeas han intensificado su coordinación con socios clave del espacio transatlántico, sin abdicar de su incipiente autonomía estratégica. La diplomacia europea ha subrayado la necesidad de una respuesta firme y cohesionada, como quedó patente en la cumbre multilateral celebrada en Londres en marzo de 2025 que reunió a más de treinta países, incluyendo miembros de la OTAN y aliados de Ucrania. En dicha ocasión, tanto el primer ministro del Reino Unido, Keith Starmer, como el nuevo canciller federal de Alemania, Friedrich Merz, coincidieron en señalar que cualquier relajación del régimen sancionador, sin una resolución política creíble del conflicto, constituiría un error grave que comprometería no solo la seguridad europea, sino también la credibilidad del derecho internacional[3].

En suma, los posicionamientos adoptados por los Estados miembros de la UE reflejan una madurez estratégica de sus democracias liberales ante una crisis prolongada, que amenaza con

[2] https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3215
[3] https://es.euronews.com/my-europe/2025/03/02/europa-acuerda-medidas-para-la-paz-en-ucrania-pero-necesita-el-apoyo-de-eeuu

reconfigurar el equilibrio de poder global. La defensa del régimen de sanciones no debe interpretarse únicamente como una reacción táctica ante la agresión rusa, sino como un elemento clave para preservar el orden internacional basado en normas, en el que la soberanía, la integridad territorial y el multilateralismo constituyen pilares fundamentales. Es importante no olvidar tampoco el valor del actual régimen de sanciones para un posible escenario de negociación con el fin de encontrar un acuerdo de paz.

En este sentido, Ucrania no es solo un escenario de conflicto, sino un símbolo de resistencia y de reafirmación de los valores fundamentales del proyecto europeo.



Imagen 2. Fuente: NDTV

El régimen sancionador de los EE. UU. hacia Rusia

Aun cuando no es el objeto principal de este documento, es imprescindible hablar del régimen sancionador aplicado por los EE. UU. a Rusia por su convergencia con las medidas europeas y por lo que ello afecta a la política hacia Ucrania y sus necesidades de defensa.

Desde la anexión ilegal de Crimea en 2014, Estados Unidos ha desarrollado un régimen de sanciones amplios y sofisticado contra la Federación Rusa. Bajo la dirección de la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC)[4], el régimen estadounidense ha evolucionado de un

[4] La Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos administra y hace cumplir las sanciones económicas y comerciales basadas en la política exterior de los Estados Unidos y los objetivos de seguridad nacional contra países y regímenes extranjeros específicos, terroristas,

conjunto reactivo de medidas hacia un entramado estructural, integrado por sanciones individuales, sectoriales y secundarias, con apoyo legislativo y alcance extraterritorial.

El punto de partida fue la emisión de órdenes ejecutivas por parte del presidente Obama, seguidas por la promulgación del *Ukraine Freedom Support Act* (2014)[5] y, posteriormente, del *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* (CAATSA, 2017)[6], que amplió las competencias del Congreso en materia sancionadora y unificó las sanciones en los sectores financiero, energético y de defensa. Tras la invasión a gran escala de Ucrania en febrero de 2022, la administración Biden intensificó estas medidas, incluyendo la exclusión de bancos rusos del sistema SWIFT, la congelación de activos del Banco Central ruso en el extranjero y restricciones generalizadas al comercio de alta tecnología, especialmente en semiconductores y software industrial.

El enfoque estadounidense se caracteriza por su capacidad para imponer sanciones secundarias a terceros países o empresas que faciliten que el régimen pueda eludir las sanciones. Esta dimensión extraterritorial es uno de los principales puntos de divergencia con la Unión Europea, cuyo sistema se basa en consensos intergubernamentales y carece de instrumentos jurídicos comparables a los de la OFAC. Además, mientras la UE prioriza la cohesión política y la legitimidad multilateral, Estados Unidos aplica sus sanciones con mayor flexibilidad táctica y capacidad ejecutiva.

Otra diferencia relevante radica en la dimensión energética. Si bien ambos actores han implementado embargos parciales sobre hidrocarburos rusos, la exposición de varios países europeos a la dependencia energética dificultó la aplicación inmediata de medidas más severas, como el embargo total al gas natural de Rusia. Estados Unidos, en cambio, al ser exportador neto de energía, ha adoptado una postura más estricta, incluyendo la prohibición de importaciones de crudo y productos refinados rusos desde marzo de 2022.

narcotraficantes internacionales, aquellos involucrados en actividades relacionadas con la proliferación de armas de destrucción masiva y otras amenazas a la seguridad nacional, política exterior o economía de los Estados Unidos.

[5] https://www.congress.gov/113/plaws/publ272/PLAW-113publ272.pdf

[6] https://www.congress.gov/115/plaws/publ44/PLAW-115publ44.pdf



Imagen 2. Fuente: Ukraine World´s Congress

A pesar de estas diferencias, el régimen de sanciones estadounidense mantiene una estrecha coordinación con sus socios europeos en el plano operativo y estratégico, especialmente en el diseño de listas de personas y entidades sancionadas, y en la supervisión de activos congelados. La convergencia ha aumentado desde 2023 mediante iniciativas conjuntas en el G7, orientadas a explotar los beneficios generados por activos rusos inmovilizados como fuente de financiación para Ucrania.

La llegada de la nueva administración Trump a la Casa Blanca no ha modificado por ahora el régimen de sanciones en vigor.

El camino hacia la integración de la industria de defensa de Ucrania

Uno de los desarrollos estratégicos más relevantes, pero a menudo subestimado en el contexto del conflicto entre Ucrania y la Federación Rusa, es la progresiva e intensa integración de la industria de defensa ucraniana en la Base Industrial y Tecnológica de Defensa Europea (EDTIB, por sus siglas en inglés). Esta dinámica no debe entenderse como un gesto simbólico de solidaridad política, sino como la materialización de una cooperación estructural de largo alcance, orientada a reforzar tanto la resiliencia ucraniana como la autonomía estratégica europea en el sector de la defensa. A diferencia de los enfoques asistencialistas del pasado, la lógica imperante se basa en el principio

de reciprocidad: Ucrania gana autosuficiencia, y Europa obtiene acceso a capacidades tecnológicas y operativas desarrolladas bajo condiciones de guerra real. Un escenario *win-win*.

La guerra en Ucrania ha generado un acelerador de innovación militar sin precedentes en el siglo XXI europeo. La presión por sobrevivir, resistir y adaptarse de los ucranianos ha impulsado la urgencia de soluciones tácticas y tecnológicas muy sofisticadas, muchas de las cuales se están transfiriendo rápidamente a la industria europea mediante asociaciones directas. Este fenómeno transforma el terreno de cooperación: ya no se trata exclusivamente de integrar a Ucrania en los esquemas existentes, sino de permitir que Ucrania —mediante su experiencia práctica en combate— reconfigure parte del paradigma operativo europeo. Este es el verdadero cambio.

Desde 2023, el Gobierno ucraniano ha promovido una serie de iniciativas para internacionalizar su base industrial y tecnológica en defensa. Uno de los hitos más significativos fue el Foro de Industrias de Defensa UE-Ucrania, celebrado en mayo de 2024, que marcó el inicio de una nueva fase de cooperación institucionalizada[7]. Este foro no solo reunió a actores gubernamentales y empresas de alto nivel, sino que sirvió para sentar las bases de una gobernanza compartida de los procesos industriales vinculados al esfuerzo de guerra y a la reconstrucción posconflicto.

En septiembre de 2024, la apertura de la Oficina de Innovación en Defensa de la Unión Europea en Kiev constituyó un paso decisivo en la consolidación de estas dinámicas[8]. Esta oficina se ha establecido con la intención de ser un nodo de articulación estratégico que facilite el flujo de información, el reconocimiento mutuo de capacidades y la promoción de iniciativas conjuntas en I+D+i en defensa. Su diseño responde a una lógica de policentrismo funcional: actúa simultáneamente como punto de contacto institucional, centro de inteligencia tecnológica y facilitador del acceso de los actores ucranianos a los fondos y programas comunitarios. Además de servir de interfaz operativa, esta oficina simboliza un desplazamiento conceptual en la relación entre Ucrania y la UE. Por primera vez, se está considerando a Ucrania no solo como un beneficiario de seguridad, sino como un proveedor activo de soluciones, tecnologías y prácticas relevantes para toda la Unión. La participación de *startups*, centros tecnológicos y fuerzas armadas en estos

[7] Joint press release: EU-Ukraine Defence Industries Forum bolsters cooperation between Ukrainian and European defence industries - European Commission

[8] Defence Cooperation with Ukraine strengthened as EU Defence Innovation Office opens in Kyiv

intercambios configura una red densa de colaboración transfronteriza con implicaciones a largo plazo para la gobernanza de la defensa europea.

Por otra parte, la contribución europea al sostenimiento del esfuerzo bélico ucraniano no se limita al ámbito logístico y técnico. También se han movilizado recursos financieros de magnitud sin precedentes a través de instrumentos como el Fondo Europeo para la Paz, y el Mecanismo para Ucrania, dotado con 50.000 millones de euros[9]. Este último opera como una plataforma híbrida de préstamos y subvenciones, diseñada no solo para reforzar la resiliencia ucraniana, sino también para fomentar su integración institucional progresiva en el acervo normativo y funcional de la Unión Europea[10].

Tipo de asistencia	Monto aproximado (€)	Fuente principal
Militar	54.000 millones €	Incluye € 61.000 millones del Fondo Europeo para la Paz y €44.2 mil millones en contribuciones bilaterales de los Estados miembros de la UE.
Financiera y humanitaria	82.000 millones €	Comprende € 31.5 mil millones en asistencia financiera directa, € 27.3 mil millones movilizados a través del Mecanismo para Ucrania, € 13.2 mil millones en contribuciones de los Estados miembros, y € 4.8 mil millones en ayuda humanitaria.
Apoyo a refugiados ucranianos en la UE	131.000 millones €	Gastos de los Estados miembros de la UE para apoyar a aproximadamente 4.4 millones de refugiados ucranianos.
Total estimado de la UE y sus miembros	267.000 millones €	Suma de las categorías anteriores.

Fuente: Comisión Europea. Eurostat

[9] European Peace Facility - Consilium
[10] Ukraine Facility - European Commission

La clave financiera

Un aspecto especialmente innovador de este mecanismo reside en la financiación parcial mediante los beneficios generados por los activos rusos congelados en territorio europeo[11]. En este contexto, el llamado «modelo danés" representa una fórmula novedosa aplicada a la seguridad colectiva. Bajo este modelo, Dinamarca actúa como intermediario fiduciario, gestionando los intereses generados por los activos congelados y reinyectándolos en programas de defensa, logística y reconstrucción en Ucrania. Esta estrategia combina principios de legalidad financiera, responsabilidad fiduciaria y solidaridad estratégica, lo que la convierte en un instrumento pionero de ingeniería financiera que contribuye a la seguridad europea[12].

Además de aportar liquidez sin comprometer recursos presupuestarios adicionales de los Estados miembros, el modelo representa una respuesta jurídica proporcional frente a la agresión, alineada con el artículo 41 del Tratado de la UE[13] y los marcos legales del derecho internacional humanitario. Algunos países abogan por dar más pasos adelante en este sentido; sin embargo no hay unanimidad al respecto.

Otras iniciativas como el envío de municiones por parte de Finlandia, financiado con los intereses de dichos activos, indican un cambio cualitativo en la manera en que los recursos estratégicos son movilizados en el marco europeo[14].

Es importante subrayar que estas cifras no incluyen la vasta ayuda bilateral proporcionada por los Estados miembros, que en su conjunto supera ampliamente los fondos comunes canalizados desde Bruselas[15]. Así, se configura una arquitectura multinivel de asistencia, en la que convergen actores estatales, agencias multilaterales y empresas privadas bajo una lógica de corresponsabilidad estratégica.

En el actual contexto de redefinición de las prioridades de seguridad europeas, el rearme continental se enfrenta a limitaciones estructurales de diversa índole: escasez de capacidades industriales, cuellos de botella en la cadena de suministro, fragmentación normativa y restricciones presupuestarias en varios Estados miembros. En este escenario, los distintos formatos de cooperación desarrollados con Ucrania pueden ser referentes valiosos para diseñar modelos más eficientes, flexibles y sostenibles de

[11] Extraordinary revenues generated by immobilised Russian assets: Council greenlights the use of net windfall profits to support Ukraine's self-defence and reconstruction - Consilium
[12] https://www.eeas.europa.eu/
[13] El artículo 41 TUE permite utilizar contribuciones voluntarias o extrapresupuestarias para financiar operaciones de defensa, sin violar el marco jurídico de la UE.
[14] Finland sends Ukraine ammo funded by frozen Russian assets | Yle News | Yle
[15] EU Assistance to Ukraine (in U.S. Dollars) | EEAS

generación de capacidades de defensa. Más que un caso aislado, la colaboración con Ucrania se está convirtiendo en un laboratorio estratégico de integración industrial, innovación acelerada y adquisición compartida de medios militares.

Un ejemplo especialmente revelador de esta lógica de eficiencia colaborativa es la adquisición conjunta, por parte de Suecia y Dinamarca, de vehículos de combate de tipo CV-90, en cuyo pedido se incluyeron 40 unidades adicionales destinadas al ejército ucraniano[16]. Esta operación no solo permitió reducir costes unitarios mediante economías de escala, sino que también favoreció la interoperabilidad técnica y logística entre aliados, y demostró la viabilidad de utilizar plataformas multinacionales para atender necesidades de terceros países estratégicamente relevantes para la seguridad europea.

Este tipo de fórmulas pueden ser particularmente útiles en regiones como los Estados bálticos, donde, a pesar de que algunos países como Estonia destinan más del 5 % de su PIB a defensa, las limitaciones absolutas de escala económica dificultan el acceso a sistemas de defensa aérea y antimisiles de alta gama. La inclusión de necesidades ucranianas en programas de adquisición conjunta abre la puerta a esquemas de cofinanciación, producción descentralizada y despliegue modular, que pueden ser replicados o adaptados a otros contextos geográficos con similares restricciones estructurales. ¿Por qué no pensar en formulas similares entre otros países de la UE con similares hándicaps o limitaciones, que compartan amenazas específicas y que precisen acceder a las capacidades necesarias?

Como otro ejemplo más, la Agencia Sueca de Material de Defensa ha desplegado presencia directa en Ucrania para acompañar de manera más ágil y eficaz los procesos de adquisición y asistencia técnica. Este despliegue representa un avance institucional significativo, ya que permite la implementación de metodologías innovadoras de co-desarrollo tecnológico, como los denominados «retos militares" (military challenges)[17], mediante los cuales se invita a empresas emergentes y tecnológicas a proponer soluciones disruptivas y rápidamente desplegables para cubrir necesidades operativas concretas del campo de batalla[18].

[16] Joint infantry fighting vehicle procurement worth SEK 25 billion signed - Government.se
[17] Ny utmaning möjliggör innovativt stöd till Ukraina
[18] https://www.government.se/government-policy/swedens-support-to-ukraine/

Consecuencias para la estrategia

Este enfoque, centrado en la demanda operativa y en la agilidad de respuesta, ha generado una dinámica virtuosa de innovación orientada a la misión, en la que el tiempo se convierte en el principal vector de urgencia, por encima de la lógica presupuestaria tradicional. El conflicto ucraniano, por tanto, no solo está precipitando una revisión doctrinal de las prioridades estratégicas de Europa, sino también una mutación profunda en sus procesos de adquisición y desarrollo tecnológico en defensa.

Al mismo tiempo, los grandes actores industriales del continente, como Rheinmetall (Alemania) o Thales (Francia), junto con un creciente número de pymes y startups, han comenzado a establecer empresas conjuntas con socios ucranianos. Algunas de estas iniciativas se están desplegando incluso en territorio ucraniano, lo que constituye una apuesta significativa por la descentralización de la producción y la resiliencia operativa en zonas de conflicto activo[19]. Este fenómeno contrasta con la tradicional lentitud y complejidad de los proyectos de cooperación industrial en defensa dentro de la propia Unión Europea, y ofrece enseñanzas valiosas sobre cómo acelerar la toma de decisiones y simplificar la gobernanza compartida en tiempos de crisis.

Entre los casos más emblemáticos figuran una startup báltica dedicada al desarrollo de sistemas de misiles de bajo coste y alta capacidad de producción, y una empresa finlandesa que colabora con Ucrania en soluciones basadas en inteligencia artificial para drones autónomos[20]. Ambos ejemplos ilustran cómo el ecosistema innovador europeo se está beneficiando del entorno de aprendizaje extremo que representa el conflicto, generando capacidades que podrían redefinir el equilibrio entre eficacia, velocidad y asequibilidad en los sistemas de defensa europeos del futuro[21].

En referencia a nuestro país, la empresa TECNOVE, especializada en blindaje de vehículos, ha establecido una alianza con la ucraniana Practika para crear una sociedad conjunta llamada Human & Safe Systems en Herencia (Ciudad Real). Esta planta de 30.000 m² fabricará vehículos blindados tácticos con una capacidad estimada de hasta 40 unidades mensuales. La producción se realiza con proveedores nacionales,

[19] Integrated Arsenals? Mapping Defence Industrial Relations Between Europe and Ukraine
[20] Frankenburg Technologies – Tech to Win the War
[21] Summa Defence and Ukrainian company Griselda form joint venture

incluyendo a Escribano EM&E para las torretas[22]. El acuerdo se firmó a lo largo de la últitma Feria Internacional de Defensa (FEINDEF) celebrada en Madrid en el mes de mayo (12-14). La propia **Escribano** EM&E ha firmado un memorando de entendimiento con Ukroboronprom, el consorcio estatal ucraniano, para suministrar estaciones de armas remotas Guardian 30 destinadas a modernizar vehículos blindados ucranianos y anuncia que se están explorando posibilidades para establecer una línea de producción local en Ucrania. Indra está evaluando la apertura de una oficina en Ucrania para colaborar en el desarrollo de drones y sistemas de contramedidas. Por último la empresa Instalaza ha mantenido reuniones con representantes ucranianos para discutir la adquisición de material militar, incluyendo lanzacohetes C90 y otros sistemas de armamento.

Esta interacción entre actores industriales, tecnológicos y militares europeos y ucranianos no solo mejora la capacidad de producción de Ucrania en el corto plazo, sino que permite una transferencia directa de conocimientos operativos desde el campo de batalla. Este conocimiento empírico, derivado de situaciones de combate real, se convierte en una fuente de ventaja comparativa para Europa, al permitirle anticipar tendencias, adaptar doctrinas y reducir su dependencia tecnológica de socios extrarregionales como Estados Unidos. En definitiva, la cooperación con Ucrania no solo es una necesidad coyuntural, sino una inversión estructural en la transformación del paradigma europeo de seguridad y defensa[23].

La relación entre la UE y Ucrania en el *Libro Blanco sobre la Defensa Europea – Preparación 2030*

El *Libro Blanco sobre la Defensa Europea*[24], presentado en marzo de 2025 por el comisario Andrius Kubilius y la Alta Representante Kaja Kallas, aspira a establecer por primera vez una visión estratégica integral de la industria y el mercado de la defensa a escala comunitaria, enmarcando a Ucrania como un socio indispensable en la

[22] https://www.eldebate.com/espana/defensa/20250517/ucrania-cierra-acuerdos-empresas-espanolas-defensa-como-suministradores-directos_297712.html
[23] https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2024/12/ARES_2024_12_107_Ukraine_Defence_Industry_PolicyPaper.pdf?utm_source=substack&utm_medium=email
[24] https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dc0-3867b4373019_en?filename=White%20paper%20for%20European%20defence%20–%20Readiness%202030.pdf

arquitectura de seguridad del continente europeo. El conflicto en curso ha transformado radicalmente la percepción europea sobre los márgenes de acción en materia de seguridad y defensa, y el documento (que solo puede abordar normativamente aquello que son competencias de la UE es decir industria y mercados) refleja este giro conceptual.



El *Libro Blanco* reconoce a Ucrania no simplemente como un receptor de asistencia militar, sino como un nodo operativo esencial en el desarrollo de una base industrial y tecnológica de defensa compartida. La experiencia de Ucrania en guerra convencional y asimétrica, su rápida adaptación tecnológica en el campo de batalla, y la flexibilidad de su industria militar se consideran como activos estratégicos. En consecuencia, se propone su integración progresiva (aunque no formal) en los programas del Fondo Europeo de Defensa (EDF), el Plan de Acción de Movilidad Militar y las iniciativas de innovación dual.

Este enfoque no es meramente táctico. El documento constata que la supervivencia del Estado ucraniano está vinculada al mantenimiento de una arquitectura de seguridad colectiva que debe ir más allá de las fronteras de la Unión Europea. En ese sentido, la cooperación con Ucrania actúa como una palanca de transformación del concepto mismo

de «autonomía estratégica", que ya no se entiende exclusivamente como autosuficiencia frente a terceros, sino como resiliencia compartida con socios estratégicos.

Una de las secciones más innovadoras del *Libro Blanco,* la sección **5 «Aumento del apoyo militar a Ucrania (estrategia del 'puercoespín')"** propone la apertura de «pasarelas de integración industrial" entre empresas ucranianas y fabricantes europeos de defensa. Se contempla facilitar la participación de Ucrania en consorcios multinacionales dentro del marco del Fondo Europeo de Defensa (de escasa dotación, 1.000 millones € por el momento), y su elegibilidad para convocatorias competitivas destinadas a la innovación militar. Esto incluiría desde el codesarrollo de plataformas terrestres y aéreas hasta la colaboración en sistemas no tripulados, guerra electrónica e inteligencia artificial.

Asimismo, se plantea y contemplando ya el posible escenario post conflicto la necesidad de establecer una Agencia Europea de Reconstrucción y Seguridad para Ucrania, cuya función sería coordinar la reconstrucción del complejo industrial militar ucraniano con criterios de interoperabilidad y normalización técnica con los estándares europeos y de la OTAN.

Desde una perspectiva doctrinal, el *Libro Blanco* sugiere que la guerra en Ucrania ha redefinido los parámetros tradicionales de la disuasión y la defensa territorial. Ucrania representa el primer caso en la era postguerra fría en que un país no miembro de la UE ni de la OTAN actúa como primera línea de defensa del orden europeo. Este hecho obliga a repensar los instrumentos de seguridad colectiva: desde las capacidades de respuesta rápida hasta las estructuras de mando, pasando por los esquemas de interoperabilidad y la logística en zonas de alta intensidad. Este es el debate esencial que deberá ponerse encima de la mesa más pronto que tarde.

La relación entre la UE y Ucrania, tal como se define en el *Libro Blanco sobre la Defensa Europea – Preparación 2030*, trasciende el marco de la solidaridad y entra de lleno en el terreno de lo que se podría llamar la «codeterminación estratégica". Ucrania ya no es solo un receptor de asistencia defensiva, sino un agente transformador del pensamiento militar europeo. En este sentido, el *Libro Blanco* sienta las bases para una cooperación de seguridad estructural que podría anticipar, en el medio plazo, formas de asociación estratégica privilegiada incluso antes de una eventual adhesión formal de Ucrania a la UE que, por ahora, parece lejano en el tiempo.

Conclusiones

La guerra de agresión rusa contra Ucrania actúa como catalizador de una potencial transformación estructural en la política de seguridad y defensa de la Unión Europea. Lejos de limitarse a una respuesta táctica o coyuntural, la continuidad del régimen de sanciones económicas y financieras impuesto a Moscú desde 2014 (y notablemente reforzado tras la invasión de 2022) se revela como un instrumento esencial dentro de una estrategia de contención de largo alcance. Este enfoque no pretende únicamente penalizar las acciones de Rusia, sino erosionar de forma sostenida su capacidad de proyectar poder y amenazar el orden europeo.

En este contexto, la integración progresiva de Ucrania en la incipiente Base Industrial y Tecnológica de Defensa Europea (EDTIB) aun cuando de alcance limitado, representa un hito fundamental en la evolución del paradigma de defensa europea. Ya no se trata de una relación basada en el asistencialismo, sino en la reciprocidad estratégica. Ucrania aporta conocimiento operacional, innovación tecnológica surgida en condiciones de combate real y resiliencia organizativa, mientras que la UE ofrece acceso a programas, financiación y mercados. Esta simbiosis fortalece no solo la capacidad de resistencia de Ucrania, sino también la autonomía estratégica europea en el ámbito militar-industrial.

De igual manera, el conflicto ha permitido a la industria de defensa europea acceder a un laboratorio de innovación sin precedentes. La experiencia ucraniana está siendo integrada de forma activa por fabricantes europeos, desde grandes consorcios hasta startups, en el diseño de sistemas más eficaces, económicos y adaptables a nuevas amenazas híbridas. Esta interacción está transformando las metodologías de adquisición y desarrollo militar dentro de la propia UE, dotándolas de mayor agilidad y eficacia.

El marco financiero adoptado para apoyar a Ucrania también constituye un avance sin precedentes. Instrumentos como el Fondo Europeo para la Paz y el Mecanismo para Ucrania, reforzados por el uso de intereses generados por activos rusos congelados, han abierto vías innovadoras de sostenibilidad económica y responsabilidad compartida. Este enfoque ha permitido sostener el esfuerzo bélico ucraniano y al mismo tiempo establecer un modelo potencialmente replicable para futuras crisis.

Finalmente, el *Libro Blanco sobre la Defensa Europea – Preparación 2030* consolida y proyecta esta relación hacia el futuro, integrando a Ucrania como un pilar estructural del nuevo sistema europeo de seguridad que aún está por definir. Lejos de ser un apéndice periférico, Ucrania emerge como un actor codeterminante de la agenda estratégica continental. Su experiencia no solo condiciona la planificación operativa europea, sino que impulsa la redefinición doctrinal y la gobernanza del ecosistema de defensa.

En suma, la relación entre la UE y Ucrania ha dejado de ser una cuestión de asistencia para convertirse en una alianza estructurada sobre la base de intereses compartidos, responsabilidades mutuas y visión estratégica común.

Francisco Márquez y de la Rubia
Analista del IEEE
@FMarquezdlr

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

49/2025 2 de julio de 2025



Federico Aznar Fernández-Montesinos

Mundos a caballo. Irán como pivote geopolítico

Mundos a caballo. Irán como pivote geopolítico

Resumen:

Irán, uno de los pivotes geopolíticos de Eurasia, no ha podido escapar de la dinámica suscitada por el conflicto en Gaza que el mismo pudo haber propiciado; y eso mientras la región entera reverbera geopolíticamente con el impacto de las bombas antibunker norteamericanas en algunas de las infraestructuras nucleares iraníes y con el impacto de los misiles iraníes sobre territorio israelí.

En este estruendoso contexto proponemos una aproximación geopolítica a la región proximal hecha con centro en Irán. Es este un país, además, inevitablemente convocado a pasar página, al cambio de modelo por el carácter insostenible -para su pueblo y para su entorno- de una Revolución que, cuando han transcurrido cerca de 50 años desde que se produjo, se ha esclerotizado y no da para más. Pero debe ser Irán el protagonista de su propia Historia. Y eso en un mundo multipolar, globalizado y con un riesgo creciente de proliferación nuclear.

Palabras clave: Irán, geopolítica, proliferación, Israel, Siria, Arabia Saudí, Afganistán, Pakistán, Estados Unidos, China.

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

Overlapping worlds. Iran as a geopolitical pivot

Abstract:

Iran, one of the geopolitical pivots of Eurasia, has been unable to escape the dynamics triggered by the conflict in Gaza, which it could have triggered; and this while the entire region reverberates geopolitically with the impact of US bunker-busting bombs on some of Iran's nuclear infrastructure and the impact of Iranian missiles on Israeli territory.

In this thunderous context, we propose a geopolitical approach to the proximal region centred on Iran. This is a country, moreover, inevitably called to turn the page, to change its model, due to the unsustainable nature—for its people and its environment—of a Revolution that, nearly 50 years after it began, has become sclerotic and cannot continue. But Iran must be the protagonist of its own history. And this in a multipolar, globalized world with a growing risk of nuclear proliferation.

Keywords:

Iran, geopolitics, proliferation, Israel, Syria, Saudi Arabia, Afghanistan, Pakistan, United States, China.

La palabra Irán significa en farsi «país de los arios.» Esta denominación sustituyó en 1935 a la milenaria denominación de Persia. El nuevo nombre refería también un ánimo de modernización y hasta de refundación. Con ello, simultáneamente, se venía a expresar una singularidad y una demanda de pureza. Estamos ante un país bellísimo, una cultura milenaria e imprescindible, y eso aunque esté de permanente actualidad. Y es que su conducta es objeto de especial preocupación desde 1979, el año en que Oriente Medio y Asia Central se incendiaron juntos.

Afirma un dicho que, «el islam no conquistó a Persia, sino que Persia conquistó al islam». Y es que en Irán se dio una indoeuropeización y des-semitización de esa religión, que se enriqueció culturalmente, dándole solidez y dotándole de rasgos definitorios propios. No en vano, el Imperio persa, es uno de los grandes imperios del mundo antiguo (las dinastías de Elam son del 2800 a. C) cuando abarcaba todo el espacio comprendido entre China y el Imperio bizantino, su gran rival histórico. De hecho, llegó a incluir, en algún momento, parte de Libia, Bulgaria o de Pakistán.

La persa, es ante todo y por la región que abarca una cultura significada por no árabe y no sunita. Pero es que, además, trasciende lo étnico y lo religioso. Es un nacionalismo que se sirve del lenguaje simbólico del shiismo y de sus mitos.

Nación de contrastes y paradojas, Irán es una sociedad joven, pujante, culta, hospitalaria y en transformación[1], a la que se adivina próxima a eclosionar. Quienes la conocen aprecian singulares paralelismos con nuestro país. Es contradictorio hasta lo esquizoide. La pretendida Revolución se anquilosó hace ya demasiado tiempo y una densa sociedad civil trata de escapar de sus rigideces colándose por los agujeros del sistema y adquiriendo, como consecuencia, formas anómalas y sorprendentes.

En el ámbito internacional, ahí está la inquietud que suscita su pasado -y presente- revolucionario y perturbador; su eventual liderazgo en la región; su rivalidad geopolítica con Arabia Saudí; su oposición al Estado de Israel con la que trata de hacerse con la representación del mundo islámico y eso pese a no ser árabe y al carácter minoritario con que cuenta el shiismo; su apoyo a grupos de milicias como Hezbolá, Yihad Islámica y Hamas; su papel en la guerra Siria, donde contaba con entre 70 y 80 mil efectivos nutridos probablemente por contingentes de refugiados afganos y paquistaníes; y eso

[1] KEDDLE. Niikki R. *El Irán moderno*. Verticales de bolsillo. Barcelona 2009.

sin incluir las fuerzas de Hezbolá, tan implicadas que son nada menos que un tercio han caído en combate en Siria.

Precisamente, el colapsó de Hezbolá por el ataque israelí al Líbano junto a la debilidad rusa, explican la caída del presidente Ásad. Sus interferencias y juegos geopolíticos en Afganistán y los países de Asia Central; su rol en Irak; la polémica suscitada por el enriquecimiento de uranio y el ataque de israelíes y norteamericanos; su apuesta por la expansión del shiismo en países sunitas; su presencia en Iberoamérica y África, así como en cualquier alianza antioccidental; la instrumentación desestabilizadora del llamado arco shií ...

Con todo, Irán es uno de los países más sólidos de la región. La raíz del problema está en que es prisionero de la retórica de una Revolución que se produjo hace cerca de 50 años ya y que trata de retener una sociedad que ha cambiado y quiere mutar sus estructuras. Y ese cambio acabará por producirse. Los signos en ese sentido no son pocos; la mutación mejor que sea pilotada desde dentro para que sea ordenada. Esto, a veces, hace hasta olvidar que antes de la Revolución, Irán era el guardián de los intereses de Occidente en la región.

Muchas son las noticias y análisis de los sucesos pasados y presentes y de sus políticas. Puede hablarse incluso de un ánimo intoxicador. Y es que algunos estudios se sitúan, para quienes conocen de primera mano su realidad, entre lo ditirámbico y lo apocalíptico. Así se presenta a los líderes iraníes como individuos irracionales cuyo celo religioso es capaz de llevarlos a destruirse a sí mismos y a los demás.

La cuestión es, otra vez, que no hay actores irracionales sino sujetos dotados de su propia racionalidad e intereses Y en el gobierno iraní, han predominado como herencia del usulismo, la rama del shiismo mayoritaria en el país, los académicos, los doctores que, en general, no suelen serlo, creo yo. En cualquier caso, sus hechos primero y su retórica después, les han alejado de la comunidad internacional.

La geografía explica no pocas cuestiones; en ella está escrito el destino de los Estados. Y el país ocupa un espacio atravesado por distintas líneas de fractura - religiosas, étnicas, lingüísticas, culturales - ha sido frontera - hasta la creación del Estado tapón de Afganistán en el contexto del Gran Juego - de los imperios indio, otomano, ruso y chino.

Irán, como el dios Jano, mira a un lado y otro; y lo hace entre conflictos. Su concurrencia es necesaria, más aún, imprescindible, para su resolución.

A fin de cuentas, es lugar de paso hacia Oriente Próximo, el Caspio, el Cáucaso y Asia Central. Como consecuencia cuenta con 17 fronteras terrestres y marítimas. Es el Estado mejor situado para dominar Oriente Medio y, junto con Rusia, para monopolizar las rutas entre el Gran Oriente y el Gran Occidente. Y tiene, además, un peso demográfico suficiente.

Estas circunstancias lo convierten en objeto de atención internacional, una suerte de falla a caballo entre varios mundos, que hizo que Brzezinski la identificara como uno de los cinco pivotes geopolíticos de Eurasia, una encrucijada estratégica. Y no es sólo una falla geopolítica sino también geológica. De hecho, periódicamente, se suceden movimientos telúricos como el que, en 2003, arrasó la ciudad histórica de Bam.

Claves de la situación

El país

Irán es un vasto territorio, 1.698.195 km2, esto es, algo más de tres veces el tamaño de España. Contaba en 2024 con 87 millones de habitantes, sobre el 1% de la población mundial. Su PIB ese año fue de 370.921millones de euros (41 del mundo) mientras alberga en su territorio las segundas reservas probadas de petróleo y gas; pero su inflación ha sido del 31,7%también en 2024 (con picos interanuales de hasta el 51,3%). El Índice de Desarrollo Humano le situaba entonces en el puesto 76 de 196.

Su ineficiente sistema económico es próximo a la economía centralizada. De hecho, el Estado es omnipresente, controla entre el 67 y el 88%del PIB[2]. Además, entre el 80 y el 85% de los ingresos por exportaciones y el 70% de los ingresos del Estado dependían del petróleo, lo que da origen a una economía rentista;[3]y a un crecimiento tildado de empobrecedor ya que, sin llegar a generar el conocido como «mal holandés[4]", ha sido fuente de múltiples desequilibrios al promover una cultura de la subvención y

[2] MALEKI, Abbas". ¿A dónde va Irán?" en VV.AA *La Vanguardia Dossier núm. 24/ 2007 "Irán por dentro"* p. 29.
[3] HAKIMINIAN, Hassan "La economía después de la revolución" en VV.AA *La Vanguardia Dossier num. 24/ 2007 "Irán por dentro"* p. 75
[4] La abundancia de petróleo y gas pueden ser problemáticos si los ingresos obtenidos se usan inadecuadamente. Esto se conoce como síndrome o mal holandés, término acuñado tras el golpe a la industria de ese país tras descubrirse grandes yacimientos de gas cerca del Mar del Norte.

desincentivar la innovación. No obstante, pugna por investigar y no renuncia a disponer de una tecnología propia. Esto es una expresión más de su nacionalismo.

Su sistema bancario es débil con falta de oferta de crédito. Esta ha sido suplida por «chiringuitos financieros» que ha elevado astronómicamente el precio del dinero, y eso aun considerando su disparatada inflación[5]. También es poco eficiente en la gestión de los fondos públicos, hecho este acentuado por una gran corrupción (ocupa el lugar 99 a nivel mundial) Todo ello se combina con un desigual reparto de la riqueza del petróleo que sitúa a más del 18,7% de la población por debajo del límite de la pobreza[6].

Su talón de Aquiles es así su economía. La renta del país es acaparada por una minoría. El 10% de la población con más altos ingresos dispone del 29,6% de los totales, mientras el 10% de los más pobres, solo cuenta con el 2.6%. A esto se suman importantes paradojas estructurales. Así, adolece de Seguridad Alimentaria pues la economía es deficitaria en alimentos (30%); y hasta debe importar la gasolina que consumía por falta de capacidad de refino, razón por la que la mayoría de sus vehículos funcionan con gas.

La sociedad iraní

En el ámbito religioso el país es mayoritariamente shií; de este credo[7] es el 89% de la población, otro 10% son sunitas y el 1% profesa otras religiones. Merece reseñarse que el colectivo baha´i, religión surgida en Irán, ha sufrido una severísima persecución.

Por su pasado imperial, es étnicamente diverso: persas 51%, azerí 24%, gilakis 8%, kurdos 7%, árabes 3%, luries 2%, baluchis 2%, turkmenos[8]. Además, existen múltiples lenguas, de la cual el farsi es la más importante, siendo la lengua materna de, al menos, la mitad de los iraníes. Una sociedad con esta composición no puede ser monolítica.

Esto genera no pocos problemas. Así, existe un terrorismo kurdo que coopera con baluchis y otras minorías. Pero el PJAK, que así se denomina la organización que pretende representar a 7 millones de kurdos iranies, cuenta con bases operativas en

[5] FALAHI, Alí. "Los detonantes económicos del estallido de las protestas en Irán," *Diario "El País"* 2 de enero de 2018.
[6] CIA World Fact Book.
[7] VV. AA. Dossier Irán 201O. www.maec.es.
[8] IBIDEM.

Irak. Baluchis y kurdos son grupos suníes y la diferencia, además de étnica y regional, está en que el PJAK y PKK (ahora en disolución) se apoyaban sobre raíces socialistas[9].

En fin, la sociedad iraní es una sociedad joven. Su población se ha duplicado desde la Revolución que puso fin a las prácticas de control de natalidad del régimen del sah, si bien ahora su tasa de fecundidad se sitúa 1,7 hijos por mujer, lo que refiere un nuevo cambio social; y la mayoría de su población no conoció los tiempos de la Revolución. Pero es una sociedad pujante y culta ya que la educación se ha mostrado como una prioridad real del Estado para hombres y mujeres. No es una sociedad uniforme pues sus numerosas razas y lenguas la hacen necesariamente diversa; ni tampoco estática. De hecho, ha experimentado notables cambios; por ejemplo, desde 1979 hasta 2014 la población urbana ha crecido del 40 al 69%, lo que, a su vez, trajo consigo su proletarización.

Es tan contradictoria como el propio país. Una sociedad que, pese a parecer cerrada, hace del persa una de las lenguas principales de Internet. Además, tiene el problema de emigración de los mejor preparados lo que, a su precio, garantiza la conexión con el exterior. El turismo es una industria aún incipiente y con efectos internos pues supone la apertura del país.

Merece reseñarse, más allá de las frecuentes manifestaciones de entusiasmo organizado, la existencia de una brecha cada vez más grande entre lo oficial y lo real, entre la norma y su práctica. La tensión de una gente hastiada porque se les imponen cargas, no se les ofrezcan soluciones y la economía sufre de recurrentes crisis.

Y es que si en apariencia la sociedad cumple con las normas, los hechos no son acordes. Sí, llama la atención la incorporación de la mujer al mercado laboral -paradójicamente de la mano del velo o pañuelo-, en contraste con los países sunitas y pese al papel secundario al que, en principio, parecía estar relegada, por ejemplo, el 65% de los profesores y estudiantes son mujeres.

Tal cosa junto a un cambio en sus patrones de vida: retraso en la edad del matrimonio, abrupta reducción del número de hijos, incremento del número de mujeres voluntariamente solteras, la normalidad de la cirugía estética o la presencia de entre 2 y

[9] VATANCA, Alex. Op. Cit., p. 7.

3 millones de drogadictos[10]. Así, la muerte bajo custodia de Mahsa (Zhina) Amini -detenida por no llevar el tradicional pañuelo- a manos de la «policía de la moral» iraní en 2022 desencadenó fuertes disturbios. En este sentido, una encuesta de 2023 estimaba que un 81% de los iraníes apostaba por transformaciones fundamentales en el régimen.

Todo lo anterior lleva a concluir que se ha producido una pérdida del sentido de la religiosidad como, paradójicamente, acreditan las campañas del gobierno para adecuar las conductas personales a su receta moral.

En fin, la visibilidad plástica de la Revolución hizo que la propuesta de islamizar la modernidad fuera sentida como una realidad practicable, haciendo que lo islámico se convirtiera en iraní y dotando al país de una vocación transnacional. Y es que al dar al islam una dimensión revolucionaria se evitaba que se le considerase un factor de atraso al tiempo que Occidente y sus valores dejaban de equipararse a la modernización[11].

Pero la Revolución, al tratar de perpetuarse e institucionalizarse, se ha anquilosado. La incorporación a la realidad (comunidad internacional) es el Termidor de todo proceso revolucionario, su banalización como propugna Oliver Roy.

El sistema institucional

Ciertamente la imagen del país no es la de una democracia al uso. Los rostros de los líderes religioso-políticos inundan las calles, mientras las televisiones están copadas por clérigos; y eso cuando, desde la sociedad, parecen demandarse menos corsés sacros y más y mejores soluciones a los problemas mundanos. La confrontación social por el uso de velo islámico y los disturbios derivados lo corroboran.

El éxito de la Revolución se debió a la impronta personal y grandes habilidades políticas del Ayatolá Jomeini, pero también a que, con todo, se mantenían intactas las estructuras tradicionales de poder; estas se mostraron capaces de desafiar a la occidentalización e hicieron caer un Estado fuertemente armado prácticamente sin lucha[12].

[10] VATANCA, Alex. "Republic enemy – "US policy and Iránian elections". *Janes Intelligence Review*, 2008 p. 8
[11] Ibidem.
[12] DE PLANHOL, Javier. *Las naciones del Profeta.* Biblioteca del Islam Contemporáneo, Ediciones Bellaterra, Barcelona 1988, p. 667.

El enfrentamiento con los Estados Unidos y la guerra con Irak sirvieron para apuntalar un régimen que, como Saturno con sus hijos, fue capaz de desembarazarse de quienes lo hicieron posible; así, los líderes del partido Comunista, el *Tudeh*, fueron ajusticiados en 1980 en la denominada Revolución Cultural. Las consignas del nuevo régimen

«Independencia, libertad y República Islámica» o «ni Este, ni Oeste; República Islámica» delataban la voluntad de crear una nueva opción política para los países musulmanes.

La Revolución convirtió a Irán en la porción liberada de la *Umma*[13], en un faro que iluminaba al resto de los países hermanos sunitas. Y el resurgir de los valores religiosos se identificaba ampliamente con el sentimiento nacional. El resultado es que lo islámico se convirtió en iraní y dotó a la Revolución de una nueva identidad[14] produciéndose una mezcla y hasta un liderazgo de categorías en principio incompatibles[15].

El sistema político iraní surgió de la visión que el Ayatolá Jomeini plasmara en *Velayat e-faqhi* [*El guardián jurisconsulto*], una suerte de teología política que acerca lo político a lo espiritual estableciendo un modelo cultural y adaptado de democracia -la democracia islámica- en la que deja abierto como político lo que no es objeto de regulación religiosa, constituyéndose así en un faro para el resto del mundo islámico, en una referencia[16]. Para lograrlo creó un sistema de balances y contrapesos que favoreciera el consenso interno y evitaba teóricamente cualquier autoritarismo personalista permitiendo un filtrado de las propuestas y líderes políticos para asegurar su concordancia con los valores islámicos[17].

Se tilda al sistema de «democracia imposible[18].»La razón es que no pueden debatirse todas las ideas, sino solo las que se autorizan tras una criba religiosa hecha desde el poder. Esto genera un déficit de legitimidad y afecta a la calidad del sistema democrático, máxime sí se considera que quienes han sido elegidos democráticamente quedan bajo la autoridad de quienes no lo han sido.

[13] IBIDEM, pp. 667-669.
[14] IBIDEM.
[15] IBIDEM.
[16] YANN, Richard. Op. Cit.
[17] ZACCARA, Luciano. «Irán: sociedad política y económica» en VV. AA. *Irán como pivote geopolítico*. Ministerio de Defensa 2010.
[18] SCHIRAZI, Asghar «Una república imposible» en *VV. AA. La Vanguardia Dossier nº 24/ 2007. «Irán por dentro»* pp.18-26.

Así, se da pie a un control político-clerical del régimen que impide la entrada de elementos periféricos y, con ello, se dificulta su regeneración. No obstante, a la contra y en un malabarismo más, si por un lado inserta la religión en la política, también se seculariza lo religioso para finalizar anteponiendo los intereses del Estado a través de órganos como el Consejo de Discernimiento de la Razón de Estado: el jurista en el poder puede hacer caso omiso de la *Sharía* en nombre de la realidad. Paradójicamente, al final, los clérigos quedan insertos en la estructura del Estado y hasta sometidos a su razón[19].

Y, por si fuera poco, todo lo anterior, la neutralidad institucional del Estado se ha visto reiteradamente alterada mediante el falseamiento sistemático de los resultados electorales. Esto, ya en 2009, provocó una «*marea verde*» presentada en el contexto de las primaveras árabes. Aunque, también es cierto que es el país musulmán con mayor continuidad en la celebración de procesos electorales, por más que haya habido protestas recurrentes y acusaciones reiteradas de fraude masivo. No obstante, si antes estaba manifiestamente por delante de los países islámicos en democracia, ahora ya no. Además, han aparecido otras propuestas hechas desde el islam político, como la que presenta el AKP turco.

Como resumen, en lo que a estructura se refiere, prima lo religioso -en último término a través de un Guía Supremo que dispone de poderes efectivos (como el mando supremo de las Fuerzas Armadas) y es el encargado de delinear las líneas maestras de la política al tiempo que inserta a los clérigos en la estructura del Estado[20]- pero, también lo somete a su razón de modo que el conjunto acaba por desembocar en una política pragmática. Esta primacía se da en el marco de un juego de contrapesos institucionales con los que se pretende promover la cultura del consenso interno de la elite político-clerical para evitar cualquier sombra de absolutismo personalista[21].

Y es que el sistema político es, en la práctica, un conjunto de equilibrios entre diferentes factores y sectores en el poder, lo que da al presidente una autoridad limitada. Además, debe considerarse que ser clérigo no implica ser irracional ni dejar de ser pragmático. De hecho, los gobiernos iraníes, y muy en particular los que detentaran Rouhani o Masoud

[19] YANN, Richard. Op. Cit.
[20] Ibidem
[21] ZACCARA, Luciano. Op. Cit.

Pezeshkian, se han caracterizado, como se ha dicho, por el gran peso académico de sus miembros, la mayoría con estudios de posgrado realizados en el extranjero.

Otra cuestión estriba en que las líneas de demarcación de los partidos políticos no coinciden con las de sus homólogos occidentales y trascienden la dicotomía derecha izquierda, componiendo un mosaico plural y diverso. No se puede presentar la realidad política iraní en blanco y negro, en base a solo dos grandes tendencias, la oficial y la oposición, ignorando la compleja heterogeneidad existente en los campos ideológico y político. Como comentara, describiendo a su familia, un activista local:

> «Mi padre es clérigo, pero no cree en la teocracia. Uno de mis hermanos es un veterano herido de la guerra Irán-Irak, mi otro hermano es miembro del Basij [milicias] y yo soy marxista ... El día en que los oficiales llegaron a arrestarme, creyeron que habían ido a la dirección equivocada, ya que en la pared había una foto de Hassan Nasrallah, líder de Hezbolá del Líbano, así como una fotografía del ayatolá Jamenei. Una foto de Ahmadineyad había estado hasta hace poco allí, pero mi hermano la rompió en pedazos cuando Ahmadineyad no besó la mano de Jamenei durante la ceremonia de su toma de posesión presidencial en 2009» (Citado en Rekondo, 2012)».

El régimen iraní tampoco es monolítico. De hecho el poder está atomizado. Radicales y reformistas controlan diferentes sectores del poder, dando origen a políticas evolutivas y en arabesco. En la configuración de estas intervienen múltiples facciones, organizaciones y personalidades, cada una de ellas con sus intereses concretos. Estas organizaciones y redes están controladas a su vez por personas ligadas entre sí y con otros miembros de la élite político-clerical-militar por lazos familiares, económicos, regionales y políticos, lo que hace aún más complicado desenmarañar la telaraña de relaciones que mantiene en funcionamiento al sistema político [22] Tan es así que algunos autores hablan de una «república oligárquica», una mesocracia que no responde a los estándares occidentales. Se encuentra asentada sobre el clientelismo y dominada por el reparto de las rentas del petróleo.

Beneficiarias de los dividendos del petróleo, además, de la guardia revolucionaria están las milicias paramilitares *Basij* una fuerza capaz de movilizar varios cientos

[22] NASR, Vali. «La nueva potencia hegemónica» en VV. AA. *La Vanguardia Dossier nº 24/ 2007. «Irán por dentro»* pp.18-26.

de miles de hombres (hay quien habla de 10 millones), el proletariado de la urbanización, la fuerza moral del régimen; o, las fundaciones revolucionarias que controlan en torno a un 25% del PIB y no pagan impuestos[23].

Los cuatro pilares ideológicos de la República islámica son: el carácter inseparable de religión y política, la recuperación del islam, una revolución cultural y la creación del hombre islámico[24]. Todas ellas suponen una apuesta por la educación.

Factores histórico-culturales

Irán, la antigua Persia, es una estructura política milenaria que se remonta a los primeros imperios hídricos, a los Aqueménides con el hito de Ciro II que logro su expansión a territorios africanos y europeos. Aún pueden verse cerca de Persépolis los esqueletos de las tiendas montados por el Sah Reza Phalevi en 1971 con ocasión del 2500 aniversario de la fundación del imperio, cuya legitimidad recababa.



Imagen. Imperio persa.
Fuente. https://persas.wordpress.com/tag/mapa/

La expansión árabe ocupó el vacío geopolítico dejado por los imperios persa (634 D.C) y bizantino, pero, con la fragmentación del califato, las dinastías persas se reactivaron nuevamente. El farsi se consolidó definitivamente como lengua en el siglo IX,

[23] SCHIRAZI, Asghar. Op. Cit.
[24] TOSCANO, Roberto. Op. Cit..

coincidiendo con la recuperación de Afganistán para los persas. En 1221 se produjo la invasión mongol. Y en 1501 se declaró el shiismo como religión de Estado, lo que les alejó paradójicamente de algunos elementos periféricos iranizados pero suníes.

En el siglo XVIII Ahmad Sha Durrani subyugó buena parte Irán convirtiéndose en el fundador del Afganistán moderno. Sus dominios se extendieron por el noreste de Irán, Afganistán, el Sur de Asia Central hasta la India, convirtiendo Herat en uno de los principales centros de poder. Pero sus sucesores fueron incapaces de mantenerlo, viéndose este reducido a principios del XIX a Kabul y sus alrededores. Mohammad Sha reivindicó entonces la pertenencia de Herat a Irán, entrando en la ciudad en 1837. Pero sus intentos por controlar esta fracasaron por intervención de rusos y británicos. Afganistán quedó así bajo la influencia británica como un colchón frente a los rusos.

Durante el siglo XIX, la antigua Persia fue un Estado muy débil y atrasado que no se sumó a la Revolución Industrial y de los Transportes; por su relevancia geopolítica, no pudo evitar ser incorporada al Gran Juego y sufrió, impotente, sucesivas amputaciones territoriales en beneficio de Rusia, su actual socio estratégico, mientras las potencias occidentales se disputaban la tutela de sus intereses aún en el contexto de las dos guerras mundiales.

No obstante, fue capaz mantener la independencia, al igual que hizo Turquía. La diferencia con este país es que no se produjo la proclamación de la República tras la Primera Guerra Mundial y la cuestión de las relaciones islam-Estado no quedaron resueltas – Atatürk depuso al último califa en 1924-, siendo además el shiismo de tradición usulí, que es el que impera en Irán, más estructurado y jerarquizado, y por ende, más fuerte políticamente de lo que lo es un islam sunita, de facto, desvertebrado. Sus gobernantes civiles, además, adolecían del plus de legitimidad heroica de Atatürk y no sufrieron tampoco la frustración derivada de una derrota militar, que facilitaron sus reformas políticas y religiosas, entre otras, el fin de califato[25]

En 1921, tras un golpe militar, la dinastía Qajar fue sustituida por la dinastía Pahlevi. El derrocamiento del primer ministro Mosadeq en 1953 por la nacionalización de la petrolera *Anglo Iranian Company* efectuada por las potencias occidentales y la

[25] HALLIDAY, Fred. «Contexto sociopolítico: La política interna de Irán y efectos en su política exterior» en VV. AA. *Irán Potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo. Cuaderno de Estrategia nº 137*, Ministerio de Defensa 2007, p. 28.

subsiguiente restitución de los poderes del Sah, se encuentran entre las razones de la Revolución de 1979 y determinó un poderoso rencor nacionalista hacia los EE. UU. Por ello, la exitosa occidentalización que, a partir de 1963, el sah emprendiera con el nombre de <<Revolución Blanca», fue identificada como un proceso tutelado por intereses norteamericanos, ejecutado por un régimen dictatorial y corrupto en beneficio de extranjeros y las minorías ya privilegiadas que gobernaban el país.

Las estructuras tradicionales de poder clerical, que se habían preservado y tenían fuentes de recursos independientes del poder político, reaccionaron provocando la caída de un régimen fuertemente armado prácticamente sin víctimas[26]. La guerra con Irak, que causó un millón y medio de muertos, sirvió para la consolidación del nuevo régimen por más que dejara al país sumido en el caos y muy deteriorado[27].

En cualquier caso, el peso de la Historia ha hecho que el área de expansión cultural se extienda al conjunto de la región. Afganistán y Paquistán son vistos desde Teherán como Estados artificiales. De hecho buena parte de Afganistán e Irán han compartido espacio político hasta 1857. Este substrato común, como se verá, condiciona poderosamente la acción iraní en Afganistán y permite un mejor entendimiento de la interacción entre ambas naciones.

Referir que la definición de Paquistán y Afganistán obedece a claves diferentes Al norte de la Línea Durand la respuesta fue la afiliación étnica toda vez que Afganistán es, en la práctica, un proyecto nacional del pueblo pastún. Contrariamente, al sur, la réplica fue la religión. La razón de ser y existir de Pakistán es el islam -la conceptualización del Estado Islámico de la que es prototipo es de Mawdudi- y su contraposición a la India. De hecho, Pakistán se encuentra asediado por conflictos como el dado entre militares y partidarios de Imran Khan, la insurgencia en Baluchistán y el cambio climático. Y Afganistán por su parte ha dado recurrentes señales de conflicto interno [28].

En fin, aparte del artístico, el principal legado persa es lingüístico. El darí (un dialecto del farsi), por ejemplo, constituye el idioma primario del 60% de la población afgana, con una importante implantación en las provincias occidentales y noroccidentales. El persa era la

[26] DE PLANHOL. Javier. Op. Cit., p. 667.
[27] NÚÑEZ GARCÍA-SAUCO, Antonio. «Introducción» en VV. AA. Irán como pivote geopolítico. Ministerio de Defensa 2010.
[28] SANTOS ROLDÁN, Alex. “Caos en la frontera entre Afganistán y Paquistán” https://www.descifrandolaguerra.es/caos-frontera-entre-afganistan-y-pakistan/

lengua de Corte en Afganistán y la que usaban los otomanos para la diplomacia. Y fue el idioma oficial de India hasta 1835, siendo el segundo idioma del país y el preferido como *lingua franca* por sus élites.

Como resultado se puede aún viajar desde Bagdad hasta Dhaka usando el persa. Idiomas como el darí afgano, el tayiko de Tayikistán y Afganistán, el urdu de Pakistán y el bengalí de India y Bangladés son, o bien variantes del persa o idiomas con fuerte influencia pérsica. A modo de ejemplo, el sufijo «*-istán»,* que significa «lugar» y que sirve de gentilicio para muchos países, es de origen persa.

La idea del «Gran Irán,» al menos en su sentido cultural, se encuentra muy extendida lo que genera sentimientos irrendentistas y presenta al país como víctima de engaño de la Historia, haciendo incluso que Herat, en determinados foros, sea presentada como una provincia iraní. Pero Irán manifiesta no tener vocaciones irredentistas. No hay anhelos de expansión territorial, aunque, de vez en cuando, surjan esporádicas reclamaciones sobre Bahréin, recordando que fue una provincia de la antigua Persia; y mantiene en su poder tres islas de los Emiratos Árabes Unidos ocupadas desde los tiempos del sah. Irán, se presenta, así y en este entorno, como un «poder suave» constructivo y componedor en el ámbito de su esfera cultural.

Los baluchis son una minoría sunita que residen principalmente en el Sureste de Irán y a ambos lados de las fronteras de Pakistán y Afganistán. Son la mayoría étnica de la provincia Sistán va Baluchistán (unos 600.000 a mediados de los ochenta). Hablan el indo-iraní, diferente del persa y más parecido al pastún y son mayoritariamente suníes. Estas diferencias étnico-religiosas han sido un foco de tensión y se ha acusado a Irán de persecución. En Pakistán se cobija, como se ha dicho, el grupo terrorista Jondollah que opera en la zona; pretende la reunificación con sus hermanos paquistaníes y afganos para la formación del llamado «Gran Beluchistán».

Azerbaiyán, país caucásico y shií del espacio post soviético, que formaba parte de su imperio persa hasta ser incorporado en el siglo XIX al ruso, cuenta con una conciencia más laica que sus vecinos del Sur, que incluye en su vida política a partidos proturcos y proiraníes. Es preciso destacar que en Irán viven 26 millones de azeríes, tres veces más que en Azerbaiyán. Como viva expresión del pragmatismo de su política exterior, referir que, en el conflicto de Nagorno Karabaj, Irán apoyó a la cristiana Armenia enfrentándose con Turquía.

Irán también se encuentra muy presente en Asia Central por razones históricas, culturales y económicas; y no sólo en Tayikistán. Y es que los tayikos son uno de los grupos étnicos más numerosos en Afganistán; son culturalmente persas, en su mayoría suníes, y representan el 27% de la población. Esta etnia posee un mejor nivel cultural y un papel eminente en la administración y el clero.

El tercer grupo étnico en importancia de Afganistán está constituido por los hazara, de origen probablemente mongol, pero de religión shií. Este grupo supone en torno a 2,5 millones afganos, en torno a un 9% de la población. Su idioma, el hazaragi guarda una gran similitud con el persa. Fuera de su tradicional área de asentamiento en la región montañosa central del país (Hazarajat), existe una importante población de etnia hazara en la zona occidental de Afganistán, especialmente en la provincia de Herat (10 %) que es la más poblada e influenciada por la cultura iraní. También existen poblaciones significativas en las provincias de Ghowr (39 %) y de Farah (5 %)[29]. Como consecuencia el número de shiitas es importante en comparación con otras zonas del país. A ello habría que sumar la fuerte implantación en la región (particularmente en Herat) de la etnia tayika cuyo idioma predominante es el darí y entre la cual existen fuertes minorías de orientación religiosa shiita (como los farsiwan o los quizilbash)[30].

Aspectos conflictivos

La Política exterior de Irán

La política exterior de un país es el resultado del desarrollo de su política interior. Existe continuidad entre una y otra; y las claves son propias. En el caso de Irán, no es constante sino evolutiva. Podíamos definirla como una política en arabesco, fruto de la naturaleza contradictoria de las fuerzas que la determinan.

La política exterior iraní tendría tres niveles decisorios: los decisores formales, los informales y las influencias. Así, buscando consensos, incorpora múltiples centros de poder: la oficina del líder supremo, el Parlamento, la Presidencia, los Guardianes de la Revolución, el estamento religioso, pero también organizaciones y consejos

[29] ESTEBAN DE LAMA, Miguel Ángel. *"Irán ante la misión de ISAF en Afganistán"*. Monografía para el III CSIFAS, Escuela Superior de las Fuerzas Armadas 2010
[30] Ibidem.

nuevamente formales e informales como los bazaríes[31]. De ahí sus múltiples incongruencias, pero también su pragmatismo y su control consensuado.

Su política exterior desde 1979 podría calificarse de dual en el sentido de que ha tratado de exportar la Revolución y, a la vez, atender a sus intereses nacionales,[32] primando unos u otros más o menos según la fase considerada, aunque sus anhelos revolucionarios han ido desapareciendo -hasta quedar como una pátina legitimadora- para regirse por intereses. Tiene así las dimensiones de su pasado: imperial, religioso y revolucionario[33].

Las decisiones adoptadas según esta lógica, aunque sólidas por consensuadas, tienen un aspecto caótico. Siempre han sido un equilibrio entre la situación regional e internacional y la interna. Un equilibrio sometido a fluctuaciones y generador de incertidumbres pero que ha sabido mantener una cierta coherencia en la acción exterior[34]. Su análisis abarca un amplio abanico: global, regional y el referido a su entorno cultural.

Cabe dividir la política exterior iraní en cuatro fases; una primera de exportación de la Revolución que abarcaría el período de 1979 a 1989; en este, la política exterior contaba con un trasfondo expansionista y activista. Abandonar tal postura era perder la impronta revolucionaria y, con ello, la legitimidad.

La segunda, sería el Termidor del movimiento revolucionario con su incorporación al sistema internacional de la mano de los presidentes Rafsanjani, primero, y Jatami, después, y que alcanzaría hasta 2005, en que el ascenso de Ahmadineyad marcaría una nueva retórica de confrontación, la tercera. Esta se convirtió en una síntesis entre lo convencional y lo revolucionario.

La vuelta de la moderación con Rouhani en 2013, un conservador que recibió en última instancia el apoyo de los reformistas, la cuarta, parecía querer la definitiva inserción de Irán en la comunidad internacional y con ello una nueva moderación, con sus contradicciones, pero no ha sabido escapar de las dinámicas impuestas por

[31] ZACCARA, Luciano. Op. Cit.
[32] HALLIDAY, Fred. *Op. Cit.*p. 35.
[33] Ibidem, p. 24.
[34] NASR, Vali. Op. Cit. pp.18-26.

la cuestión nuclear ni de la guerra de Gaza. Reseñar la probada la participación, no tan lejana, del régimen en actos terroristas.

En esta lógica cabe el acuerdo con el grupo G5+1, con independencia del cambio de postura de la primera administración Trump y el retorno parcial al consenso de la Administración Baiden. La elección de Raisi en 2021 – que hasta se posicionaba de este modo como sucesor de Jatami -profundizaba en dicha línea al anunciar su intención de reducir tensiones con los vecinos. El acuerdo con Arabia Saudí es su más meritorio logro hasta su muerte en 2024.

En términos globales existen tres aspectos de la política exterior de Irán que precisan de un detenido e ineludible análisis, a saber; la política hacia los países de su entorno, el desafío a Occidente y la cuestión nuclear. La conjunción de ellos refiere el lugar que pretende ocupar el país en el mundo, en el islam y en la región. La cuestión inherente a toda su acción exterior y clave para entender estos aspectos: el reconocimiento de Irán como la gran potencia regional de Oriente Medio.

La rivalidad con Occidente

Las relaciones de EE. UU. con Irán se intensificaron en la segunda mitad del siglo XX, tras la salida de los británicos al nacionalizarse la *Anglo Iranian Oil Company*. Como ya se ha señalado, en 1953 auspició un golpe de Estado contra el presidente Mossadegh que dio paso a una relación estratégica que, durante 29 años, convirtió a Irán en el gendarme de Occidente, pero también hirió al nacionalismo iraní.

Por eso los problemas con Irán se adentran en lo emocional, lo que ha cronificado el conflicto. Y es que, tras esta, Jomeini demonizó a los EE. UU. - «el Gran Satán»- por haber apoyado el régimen anterior. Y cuando este país admitió temporalmente al sah, se produjo el secuestro del personal de su Embajada que fue retenido durante 444 días. Esto, unido a una operación de rescate fallida, impidió la reelección del presidente Carter auspiciando, paradójicamente, la era Reagan, pero también el *Irangate*. Además, esta acción, alentada por el Ayatolá Jomeini, condicionó la actuación del gobierno iraní y sirvió a consolidar la Revolución imponiendo a esta la línea política auspiciada por el

Ayatolá[35]. La base de la Revolución, en clave de política exterior, fue, por tanto, la humillación de Estados Unidos.

Las razones racionales del actual desencuentro con los norteamericanos han sido la cuestión nuclear, la oposición iraní a Israel, la perturbación del orden regional o su apoyo al terrorismo internacional. Irán, por su parte, ha reclamado tradicionalmente a EE. UU. que no interfiera en sus asuntos internos, acepte la legitimidad de la Revolución y construya sus relaciones sobre el respeto y la igualdad. Pretende que acepte a Afganistán, Asia Central y el Golfo Pérsico como sus zonas de influencia, reconociendo al país como una gran potencia autónoma e islámica[36].

El caso de Salman Rusdie es paradigmático del modelo y es de una lógica asimilable a su compromiso con la sunita Palestina: La actuación del ayatolá Jomeini (con ciertas raíces indias) condenando a un escritor de origen indio (nacionalizado británico) y también suní por su libro, supuso todo un desafío a Occidente, lo colocó a la cabeza del mundo islámico, le consolidó en el poder, tendió un puente entre shiíes y suníes, le restituyó la iniciativa y volvió a situar a Irán y a su Revolución en la escena internacional, otorgándoles presencia y visibilidad[37].

En este contexto de confrontación, EE. UU. ayudó a Irak durante la guerra (1980-1988), aislando diplomáticamente a Irán, si bien a esa época corresponde también el *affaire* Irán-Contra o *Irangate,* esto es, la venta de armas norteamericanas también a Irán, para financiar la contra nicaragüense y debilitar a Iraq. En 1996, la ley D´Amato impuso sanciones a las compañías extranjeras que invirtieran en el sector energético iraní.

Tras el 11-S la Comisión creada al efecto acusó a las autoridades iraníes de haber consentido la libre circulación de miembros de Al-Qaeda por el país en tránsito para su entrenamiento en territorio controlado por los Talibán, entre ellos de ocho a diez de los secuestradores que participaron en el 11-S. En 2002 el presidente Bush situó a Irán en el «Eje del mal» mientras Jatami trataba de realizar una aproximación apoyando tácitamente la invasión norteamericana de Afganistán. Tal declaración fue contestada desde Irán con una comparecencia conjunta de todas las líneas representativas del

[35] CLAWSON, Patrick. «The red lines. How to progress in US Iran Policy». *The Washington Institute Working paper. 2010*. www.washingtoninstitute.org.
[36] NASR, Vali. Op. Cit., pp.18-26.
[37] YANN, Richard. Op. Cit.

régimen incluyendo el líder espiritual Jamenei (apoyado por los fundamentalistas de la línea dura), Jatami (reformista) y Rafsanjani (antiguo presidente, tecnócrata)[38].

Fruto de estas dinámicas, EE. UU. ha llegado a rodear Irán desplazando fuerzas a Arabia Saudí, Irak, Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Bahréin, Kuwait, Irak, Omán, Uzbekistán y Tayikistán. Era una broma muy conocida en Irán decir que Canadá e Irán son los dos únicos países del mundo cuya única frontera es EE. UU[39].

Irán ha transferido a los EE. UU. su odio histórico a Rusia (su actual aliado) y al Reino Unido. En 2011 la embajada británica fue atacada por una multitud; de hecho, fue reabierta conservando las pintadas de los manifestantes que habían violado este espacio diplomático. Por parte iraní, la avenida dedicada Winston Churchill que la alberga fue rebautizada como avenida de Bobby Sands en homenaje al miembro del IRA preso que se dejó morir de hambre. Los EE. UU., a su vez, fueron blanco de una retórica antiimperialista y anticolonial. De ahí también su enfrentamiento con el «Pequeño Satán» (Israel) al que combate indirectamente en el complejo escenario de Oriente Medio, con réditos políticos y de liderazgo a ojos del mundo islámico.

El desafío a Occidente se inscribe en el antiimperialismo y su defensa ultranza del principio de «no injerencia» de la Revolución, cosa que hace mientras desarrolla actividades extraterritoriales. Merece citarse su apoyo (militar, financiero, político, armamentístico...) a grupos como Hezbolá, Yihad Islámica o Hamas, así como su pasada -y probada- participación en actividades terroristas en Alemania o Argentina. Y no se pierda de vista la autonomía con que cuentan organizaciones como los *Pashdaran* y cuyo proceder radicaliza al régimen.

Los hutíes son una organización chiita zaidí apoyada por Irán y cuyo lema es «muerte a Estados Unidos, muerte a Israel, maldición a los judíos, victoria al islam». Esta controla la costa en torno a Bab el Mandab y el mar Rojo donde ha atacado buques occidentales y ligados a intereses israelíes. Los daños a la economía mundial de sus actos son relevantes y acreditan la fragilidad de la globalización y los riesgos geopolíticos de las empresas. Son así una herramienta de presión geopolítica en manos iraníes.

[38] AMUZEGAR, Jahangir. «Iran crumbling Revolution» en *Revista Foreign Affairs January/ February 2003.* pp. 47-50.
[39] PATRIKARAKOS, David. *Iranian Impasse*. ISN, Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich, Switzerland 2010.

El «asesinato selectivo» de Qasem Solimani por un dron norteamericano en Bagdad en 2020 o las muertes de oficiales de *al Quds* en Siria en 2023 marcaron nuevos hitos en su enfrentamiento con Estados Unidos e Israel que se verían superados con creces en 2025 con los ataques aéreos israelíes y norteamericanos y las oleadas de misiles iraníes.

Aquel era uno de los principales líderes la Guardia Revolucionaria y jefe de su fuerza al Quds, una figura clave y emblemática, expresión del compromiso del régimen tanto con la expansión exterior de la Revolución -participó activamente en los conflictos de Siria y Líbano, o en la represión de los kurdos- como en la defensa de las esencias de la revolución. Referir que Estados Unidos sitúa a la Guardia de la Revolución Islámica en la lista de organizaciones terroristas y la Unión Europea lo ha hecho igualmente.

La guerra de Gaza activó las alianzas antiisraelíes potenciado la acción exterior iraní, pero el divorcio entre el régimen político y la sociedad le impidió implicarse más, aún tras el asesinato de Ismail Haniya en Teherán. Irán evitó, con todo y en la medida que pudo, instalarse de forma directa en la espiral acción reacción, por más que estimulase el choque indirecto y a través de proxys, hasta atraer la propia acción norteamericana en el ascenso a los extremos impuesto por la lógica de la guerra.

La cuestión de los derechos humanos es otro plano de enfrentamiento que ha servido a la demonización del régimen. La vulneración de derechos fundamentales como son los de asamblea, petición, libertad de opinión y religión e intimidad, la violencia en la actuación de las fuerzas de orden público, casos de tortura o las ejecuciones públicas y hasta publicitadas (para el desafío) por procedimientos del pasado (menores y homosexuales incluidos) han suscitado en no pocas ocasiones la condena internacional. Y eso por no hablar de la manipulación de procesos electorales.

Estas áreas, dentro de la distribución de roles, han estado controladas por miembros de la línea dura del régimen siendo tradicionalmente utilizadas para tensionar las Relaciones Internacionales y escoger el momento de poner contra las cuerdas a los moderados. En los informes de Amnistía internacional se sigue dando cuenta de esto.

La cuestión nuclear

Otro aspecto candente es, obviamente, el nuclear. En 1957 Irán firmó un acuerdo con EE. UU. que preveía para finales del siglo XX dispusiera de 23 centrales nucleares. Jomeini era contrario al arma nuclear y abandonó estos proyectos[40]. En 2002 unas fotos satélites descubrieron dos emplazamientos nucleares clandestinos y, en 2003, Jatami anuncia el abandono de Irán del programa de enriquecimiento de uranio.

La llegada al poder de Ahmadineyad supuso en 2005 el retomo de las aspiraciones nucleares y el choque con la comunidad internacional en su conjunto. A partir de 2006 el Consejo de seguridad y la comunidad internacional impusieron sanciones multilaterales y unilaterales y la producción de petróleo cayó de los 2,5 de barriles diarios a 1 millón, y el PIB se contrajo anualmente un 9%[41].

Tras el levantamiento de las sanciones se volvió a recuperar los niveles iniciales pero la incertidumbre y también la burocracia iraní dificultaron las inversiones de empresas tan relevantes como Total, Shell, Siemens, PSA Peugeot Citroën, Boing y Airbus, pero con todo y con eso las exportaciones de la UE alcanzaban los 12.600 millones de euros, el 33º destino[42].

Irán es -o era- un país signatario del Tratado de no Proliferación Nuclear; cuenta con derecho al uso de esa tecnología para fines civiles pero su conducta no se ha mostrado fiable. Su afirmación es la esencia del desafío que ha utilizado como palanca para el cambio de estatus en la región; es difícil que pueda -o incluso que quiera- conseguir el arma como hiciera Corea del Norte, ante la mirada impotente de un Occidente que contempla, escarnecido, como va seccionando en sucesivas rodajas el problema al igual que un trozo de salami.

Pero ni Irán es Corea, ni Oriente Medio el nordeste asiático. Y es que un Irán nuclear alteraría los equilibrios en la zona y podría originar una carrera de armamentos en la región (Arabia Saudí y posiblemente Turquía se sumarian a ella y en la que está ya

[40] CARPINTERO, Natividad. «El programa nuclear iraní» en VV. AA. *Irán como pivote geopolítico.* Ministerio de Defensa 2010.
[41] ARTEAGA, Félix. "La retirada unilateral de EEUU del Acuerdo nuclear con Irán: repercusiones inmediatas". *ARI 68/ 2018, Real Instituto Elcano* 2018.
[42] MUNS, Alexandre. "Claves del acuerdo nuclear con Irán" *Diario "Cinco Días,"* 04.08.2018.

Paquistán); e Israel que difícilmente lo consentiría, como se ha visto[43]. El ataque de Estados Unidos es además un aviso a futuros proliferadores.

Con su programa ha tratado de asumir el liderazgo tecnológico (e industrial) acorde a su nacionalismo. Ha tenido éxito en campos como la informática, los drones, la nanotecnología o la industria militar; está entre los nueve países del mundo capaces de colocar un satélite en órbita, y su vehículo de lanzamiento, por más que en esto no haya llegado tan lejos como Corea del Norte; cuenta con misiles Shahab 3 de 1.300 kilómetros de alcance. A tal misma lógica de prestigio ha obedecido su presencia naval en el Cuerno de África contra la piratería.

La elección de Hassan Rouhani, que había sido jefe del equipo negociador entre 2003 y 2005, auguraba los buenos resultados que finalmente se alcanzaron; no en vano, calificaba a su gobierno como «de la esperanza y la prudencia». De hecho, tildó este enfrentamiento de «innecesario,» reconociendo su naturaleza simbólica. Era siempre una opción *win.* Su programa político se centraba en la maltrecha economía nacional para la que el acuerdo era un gran paso adelante.

Este, alcanzado en 2015 y denominado *Plan de Acción Conjunto y Completo*[44]*,* se explica en el contexto regional de Oriente Medio y la necesidad de una colaboración activa de Irán en sus casi infinitos problemas, de no pocos de los cuales es parte cuando no causa. También se explica por la debilidad de un régimen anquilosado y con problemas de legitimidad con una población que clama por que no se le impongan mordazas y se mejore su situación económica.

Por ello, el régimen, no podía permitirse ni una crisis económica ni nuevos procesos de contestación social; los esfuerzos por reprimir tal contestación han supuesto un severo peaje en términos de legitimidad. Y es que un Estado autoritario cuenta con un déficit de legitimidad que solo se cubre mediante la eficacia.

[43] SOLANA, Javier. «Hacia un consenso en Siria» http://www.project-syndicate.org/com-mentary/toward-a-syria-consensus-by-javier-solana/spanish.

[44] Las claves del acuerdo son que Irán no producirá uranio altamente enriquecido durante los próximos 15 años; se deshará del 98% del material nuclear que posee; eliminará 2/3 de las centrifugadoras instaladas; las potencias podrán verificar el grado de cumplimiento del acuerdo. Naciones Unidas podrá levantar las sanciones que pesan sobre Irán, que antes del levantamiento deberá cumplir algunos acuerdos básicos. Las sanciones se mantendrán durante los próximos cinco años en el caso de las armas y durante los próximos ocho en el caso de los misiles balísticos. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150714_iran_acuerdo_nuclear_potencias_ac

Los críticos con el Acuerdo incidían en el hecho de que este deja fuera los vectores de lanzamiento mientras Irán, que los continúa perfeccionando, comprometía la seguridad de Israel; además tampoco entraba en su papel de perturbador regional. Irán estaba cada vez más cercano geográficamente a su retóricamente demonizado Israel al que acosaba mientras trataba de crear un «eje de resistencia» apoyando a los hutíes, a Hezbolá y a Hamas.

Con ello conseguiría, al socaire de los Acuerdos, el envolvimiento estratégico y contacto con su enemigo declarado al que así podía enfrentar directamente; y eso mientras su propio territorio queda resguardado. Tal cosa podía ser un riesgo existencial para Israel; por tanto, demandaba respuestas a corto plazo, por más que la condición de minorías regionales de ambos Estados, paradójicamente, podía hacer concurrentes sus intereses y posibilitar la colaboración en el largo plazo[45].

La decisión del presidente Trump de retirarse del Acuerdo derivó en el incumplimiento iraní a partir de 2019, según informa la OIEA, lo que provocó que en 2023 la UE no hiciera efectiva la segunda fase de la retirada de las sanciones. Y en 2025, tras el ataque norteamericano, ha verbalizado la posibilidad de retirarse del Tratado de No Proliferación Nuclear que había suscrito y del que, dicho sea de paso, Israel no es parte .

De hecho, según un informe del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) de ese año, Irán había enriquecido uranio hasta un 60%, esto es, cercano al 90% que es necesario para la fabricación de un arma atómica mientras sigue sin cooperar con la OIEA. Pero había moderado deliberadamente la velocidad de enriquecimiento. Con todo, a finales de 2024, tras la sorpresa de la caída del régimen de Ásad en Siria, Irán anunció haber enriquecido uranio hasta niveles próximos a los de uso militar.

Tal cosa se encuentra detrás de las actuaciones militares de Estados Unidos e Israel contra las centrales nucleares de Irán en 2025. Pero estas parecen no haberse mostrado decisivas y servido solo para atrasar el programa nuclear. Tras los bombardeos no solo no hay rastro del material nuclear producido, sino que muchos otros centros nucleares no han sido atacados. Por el contrario, Irán pretende abandonar el régimen ONU de control como represalia a tales ataques.

[45] ARTEAGA, Félix. Op. Cit.

Referir que la actuación de la primera Administración Trump fue muy dañina para la economía iraní y trajo la intensificación del conflicto con sus vecinos, particularmente en Yemen. Como peaje para Estados Unidos, esta actitud unilateral estresó aún más su relación con sus aliados (entre ellos la UE, su coordinadora) perjudicando a las empresas europeas implantadas, al sancionar extraterritorialmente -al igual que hacía la ley Helms-Burton, pero ahora de modo aún más riguroso y sin excepciones- a quienes comerciaran con Irán e hicieran negocios en Estados Unidos. Y es que la UE ha sido la gran valedora de un pacto que dio oxígeno a los moderados del régimen. A pesar de ello, los flujos económicos con la UE se incrementaron notablemente tras la suspensión de sanciones.

La economía el talón de Aquiles de Irán como acreditan sus niveles de inflación. Referir que el sector financiero ha sido de los más renuentes a comprometerse en Irán ni aun con garantías. Las empresas occidentales perdieron posiciones costosamente adquiridas y dejaron el mercado, a empresas chinas, rusas… como ya hicieron en 2006 y más ahora que ha ingresado en los BRICS y profundiza en su relación con China.

Su resistencia a las sanciones se explica por una economía de signo desarrollista pues, aunque la «sustitución de importaciones» sea tecnológicamente regresiva se ha beneficiado de un vasto mercado interior. Y eso a pesar de que el riesgo geopolítico, y, en particular, la amenaza norteamericana, disuaden la inversión europea. Ello explica el reforzamiento de la apuesta iraní por el Este, un giro en esta dirección como manifiestan su incorporación a la OCS y a los BRICS[46]. Tal cosa se ha traducido en la venta de drones *Shahed 136* y misiles a Rusia para la guerra de Ucrania, o en la firma de un acuerdo de asociación estratégica en 2025.

Y es que Rusia e Irán comparten las sanciones de Occidente lo que los lleva a buscar un entendimiento frente a este y sobre la forma de liberarse de ellas. Una colaboración, dicho sea de paso, que olvida los odios del pasado por la destrucción del imperio persa. Con todo, las economías iraní y rusa son similares por lo que las posibilidades de colaboración son limitadas. No comparten el pan sino los enemigos.

[46]DE CATHEU Luis; BATMANGHELIDJ, Estfandyar. “irán. Las consecuencias geopolíticas de la substitución de importaciones” https://legrandcontinent.eu/es/2024/04/03/iran-las-consecuencias-geopoliticas-de-la-resiliencia-industrial-frente-a-las-sanciones/

Implicaciones globales y regionales

Implicaciones globales

Rusia, China e Irán mantienen similitudes en sus políticas exteriores en tanto que confrontan con Occidente; así, los drones iraníes no funcionarían sin sus piezas chinas. Las tres son potencias revisionistas y comparten un trasfondo de rivalidad. Su colaboración recíproca ayuda a hacer inefectivas las sanciones de Occidente. La envergadura económica de China proporciona colchón tanto a Rusia como Irán. Y ayuda a China a satisfacer sus necesidades de materias primas proporcionándole, además, una puerta de entrada a Oriente Medio ante el vacío geopolítico que provocó el giro hacia Asia Pacífico de Estados Unidos. No obstante, la diversificación de fuentes de recursos que ha hecho China la hace menos dependiente del acuerdo de lo que este resulta para Irán estableciéndose así de facto una relación asimétrica o de patronazgo entre ambos[47].

Referir también y en este contexto, su reconciliación con Arabia Saudí de la mano de China. No en vano, China supone un 30% del comercio internacional de Irán; de hecho, en 2022 adquiría diariamente 700.000 barriles de petróleo. Esto ha convertido a Irán en el principal cliente y socio comercial de China. El país asiático ha mejorado su tecnología, construido infraestructuras y suministrado material militar, y hasta puede haber apoyado su programa nuclear.

Pero no olvidemos que China también es el mayor importador del petróleo saudita, tras la autosuficiencia en la materia proclamada por Washington y que subyace en su parcial salida de la región. Por eso China ha actuado como un poder moderador entre ambos en tanto que no ha dudado en emplear su preponderancia económica para presionar a ambas partes. Esta lógica facilita comprender las razones de su acuerdo, de su incorporación a la Organización de Cooperación de Shanghái, (OCS) y de su entrada en los BRICS. Estas opciones multilaterales son mejores, desde la perspectiva del nacionalismo iraní, que escapar de la dominación norteamericana para entregarse al patronazgo chino y, además, consolidan su giro hacia el Este[48].

[47] Ibidem.
[48] Ibidem.

Irán se encuentra en horas bajas no solo por su confrontación con Israel y Estados Unidos sino por la debilidad de sus socios–Hezbolá, Hamás y el caído régimen de Bashar al Asad en Siria–, lo que constituye una razón adicional para dotarse de un arma atómica y recuperar su capacidad de disuasión. Para evitar este escenario y frenar la cooperación con Rusia, el grupo formado por Alemania, Francia y Reino Unido trata de reconducir sus relaciones con Occidente.

Las relaciones con Arabia Saudí y su entorno estratégico

Las correlaciones de fuerzas y el carácter policéntrico de Oriente Medio dan lugar a un juego pragmático y bismarckiano de alianzas, explícitas e implícitas, por imposibles y contra natura que parezcan. Estamos hablando de auténticos juegos malabares propios del más puro realismo político. En cualquier caso, no hay un frente homogéneo suní frente al shiismo. El mundo suní se encuentra más fragmentado que el shií desde una perspectiva estatal; no obstante, descuellan países como Arabia Saudí por su población (36 millones de habitantes, así como 8 millones de trabajadores extranjeros), tamaño y recursos pero que no puede competir en población con Egipto (110 millones) y Turquía (90), situándose además Paquistán (232) en los aledaños de la región.

Arabia Saudí es el paladín wahabita. Incluye los Santos Lugares del islam, La Meca y Medina, de ahí su papel de referencia y su especial legitimación, que se suma a sus reservas petrolíferas. El rey de Arabia Saudí antepone a todos su título de Guardián de los Santos Lugares y, por ende, de las esencias de la religión. No obstante, es un país esclerotizado con una organización interior cuasi feudal basada en un sistema de privilegios; se configuró definitivamente como Estado en 1932. Su política exterior incorpora una mezcolanza a veces contradictoria entre intereses e identidad[49].

Así, sí por un lado se erige en representante del islam y se opone públicamente al Estado de Israel habiendo financiado la expansión del movimiento wahabita por el mundo; por otro, mantiene una alianza estratégica con Estados Unidos desde 1945[50]que, si le hace fuerte, ha lastrado su legitimidad y liderazgo en la zona, probando, una vez más, que, a

[49] MATALOBOS GONZÁLEZ DE LA VEGA, Ignacio. "Yemen" en VV.AA. *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2012*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2013.
[50]Se escenificó mediante el encuentro entre el Rey Faisal y el presidente Roosevelt a bordo del acorazado Quincy en 1945. Durante el mismo, Ibn Saud preguntó al presidente Roosevelt sí creía en Dios o tenia colonias. (MEDDEB, Abdelwahab. *La enfermedad del islam*. Ed. Galaxia Gutenberg, Barcelona 2003.)

la hora de la verdad, las relaciones internacionales se construyen sobre los intereses y el pragmatismo.

Tras la salida de la región de Estados Unidos ha suscrito, una alianza con China, de cuya mano ha llegado a un acuerdo con Irán. El cambio geopolítico que implica su aproximación a China mientras trata de mantener su alianza con Estados Unidos es la constatación de la alteración del orden internacional pero también del carácter complementario y no contradictorio de tales relaciones. Téngase en cuenta que el comercio entre China y Arabia Saudí ascendió en 2022 a 106 mil millones de dólares con un aumento del 30% respecto al año anterior**.** Como puede verse, pues este es un ejemplo, China compite con EE.UU. y ocupa las áreas de las que este se repliega satisfaciendo las necesidades de financiación y comercio de los países con que se relaciona.

Se presenta como la cabeza del mundo suní (y del islámico), pero cuenta con una importante comunidad shií en sus territorios, precisamente, además, en la región oriental, la gran zona petrolera del país. Su rivalidad con Irán se ubica en el histórico desafecto entre shiíes y suníes. Su dependencia estratégica del exterior se evidenció durante la invasión de Kuwait cuando debió aceptar el despliegue de tropas norteamericanas en un territorio tradicionalmente vedado a no musulmanes.

Como Piscatori afirma:

> «El caso saudí nos lleva a cuestionar, primero, sí existe una cosa llamada política exterior islámica, y segundo, sí el islam desempeña un papel tan importante en la política exterior saudí como se cree habitualmente. Si por política exterior islámica se entiende que un conjunto de valores determina de manera uniforme lo que será la política, entonces no existe tal cosa [51]».

Arabia Saudí, tras la Revolución, sustituyó a Irán como guardián preferente de los intereses occidentales en Oriente Medio. Pese a ello, ciudadanos saudíes han sido sospechosos de financiar a través de donaciones religiosas (*waqf*) movimientos salafistas ultramontanos; además tiene problemas de delimitación de fronteras con sus vecinos.

[51] FERNÁNDEZ-MOLINA Irene. Op. Cit., pp. 291-286.

Como prolongación de los añejos odios entre sunitas y shiitas, Arabia Saudí e Irán han mantenido una larga disputa, que, aunque desarrollada de modo indirecto, ha ido creciendo en violencia e intensidad, se ha desplazado a otros ámbitos y se ha materializado en otros territorios (*proxy wars).* Y es que la lucha entre ambos se había extendido desde el Líbano o el Afganistán de los talibanes hasta Siria, Irak y Yemen.

Así, apoyó a Irak en su enfrentamiento con Irán y tratado de quebrar el eje sirio iraní creado en 1988 para hacer frente a Saddam Hussein. Para eso amparó tanto a la oposición como a movimientos islamistas en su interior, política esta que también ha seguido durante la guerra civil siria; y eso mientras se yergue como paladín de los gobernantes suníes de los Estados del Golfo. Y en Afganistán, los saudíes y los paquistaníes (principales beneficiarios de las donaciones saudíes) apoyaron al régimen talibán (fue uno de los tres países que los reconocieron) mientras Irán lo hacía a la Alianza del Norte.

Además, Arabia Saudí (e Israel también) ha respaldado a los kurdos de Irán e Irak que son sunitas. Igualmente, se ha enfrentado en el Líbano a Hezbolá, el grupo shií apoyado por Irán. Es más, en 2017, acompañada de algunos países del Golfo, entre otros, declaró que considerará al Líbano país hostil mientras Hezbolá formará parte de su gobierno. El primer ministro Hariri dimitió durante una visita a Riad alegando la existencia de una conspiración para acabar con su vida instigada por Hezbolá que fue responsable ya del asesinato de su padre, mientras Irán acusaba a Arabia Saudí de haberle forzado a ello.

En clave religioso-política, merecen citarse las protestas iraníes tras la muerte de peregrinos shiitas en La Meca en 1987 después de una manifestación antijudía, o las críticas a la gestión saudí de la avalancha humana de 2015; de hecho, ha habido periodos en que se prohibió la peregrinación a los ciudadanos iraníes. La ejecución en 2016 del clérigo shií Nimr Baqr al-Nimr acusado de terrorismo, condujo a la ruptura de relaciones entre ambos países y a la exacerbación de su enfrentamiento en Yemen.

Irán, por su parte y tras la revolución, denunció por ilegítimos a los regímenes monárquicos de los países del entorno, tratando de exportar su modelo de «República islámica» y apoyó distintos movimientos y complots con tal propósito en los países de su entorno. En 2011, fue detectado un posible intento de atentado contra el embajador de

Arabia Saudí en Estados Unidos[52]. Los saudíes acusaron reiteradamente a Irán de suministrar armas, especialmente misiles, a los hutíes. Y, no es baladí recordarlo, ha quedado acreditada la concertación política de los hutíes con Irán.

Además, Irán se había abierto un pasillo, a través de su influencia en Siria -hasta la caída de Ásad- y el Líbano, que le había llevado hasta el Mediterráneo aislando así a Arabia Saudí de Oriente Medio.

En este escenario, los saudíes habían dado señales de reevaluar su relación con Israel -sin relaciones diplomáticas entre ambos, por ejemplo, se han autorizado sobrevuelos hacia Israel para aeronaves procedentes del Lejano Oriente, lo que puede ahorrar casi 2.000 kilómetros-, toda vez la convergencia de intereses vitales y el paraguas de aliados comunes como Estados Unidos. E incluso podría haberse acercado a los Pactos de Abraham. El ataque de Hamas -- organización apoyada desde Turquía, Irán y Qatar - en Gaza en 2023 truncó tal aproximación al obligar a un cierre de filas con los palestinos.

Otro conflicto regional relevante, ya aludido, es el de Yemen, un país además azotado por el cólera y la hambruna con un 53% de sunitas y un 47% de shiitas y con una larga frontera con Arabia Saudita. Este se inició en 2014 cuando los rebeldes hutíes se hicieron con la capital. Arabia Saudí ha tomado parte activamente en el conflicto liderando una coalición internacional de Estados sunitas. Se estiman entre 370.000 y 500.000 víctimas.

Ello en línea con la existencia de un arco shií, y, como se ha referido, con la de un «eje de resistencia» articulado por su carácter antiisraelita y antinorteamericana. Este se encontraría constituido por Irán, en su momento, la Siria de Ásad, el grupo Hezbolá, las milicias shiitas en Irak, Afganistán y Pakistán, grupos militantes en territorios palestinos -como Hamas- y por los hutíes de Yemen. Este eje recibiría el apoyo logístico, económico e ideológico de Irán, que articularía el conjunto de los conflictos locales.

Como resultado, según el SIPRI, en 2022 Arabia Saudí realizó el quinto gasto mundial en Defensa, 75 mil millones de dólares, equivalente aproximadamente al 10% de su PIB. Irán gastó 14,5 mil millones de dólares e Israel 19,5 mil millones. La intervención en Yemen le costaba solo en 2019 entre 3 y 5 mil millones de dólares.

[52] CHAPUR, Belén Maria. “Arabia Saudita, Irán y China: un intento de traición que costó muchas vidas a Israel”. *Infobae* 15.09.2023. https://www.infobae.com/america/mundo/2023/10/15/arabia-saudita-iran-y-china-un-intento-de-traicion-que-le-costo-muchas-vidas-a-israel/

Desde una perspectiva geopolítica Yemen daría a Irán el control directo o indirecto de los dos *choke points*, los estrechos de Ormuz y Bab El-Mandab (que recibe así el poético nombre de la Puerta de las Lágrimas) lo que le permite controlar las rutas de la mayor parte del tráfico mundial de hidrocarburos. Los ataques a mercantes de los rebeldes hutíes -con el probable apoyo técnico de Irán- en el contexto de la guerra de Gaza han introducido relevantes dosis de incertidumbre al comercio internacional acreditando su fragilidad.No obstante, en mayo de 2025, el presidente Trump anunció una tregua con los hutíes.

Además, se ha producido una relevante reconfiguración geopolítica de Oriente Medio. Así el acuerdo de 2023 entre Irán y Arabia Saudí facilitado por China – y del que está ausente Estados Unidos- posibilita el restablecimiento de relaciones diplomáticas, rotas desde 2016, y ha traído la tregua en Yemen. Pero no solo, y es que este acuerdo contribuye a la pacificación de Afganistán -escenario en el pasado de enfrentamientos *proxy* y donde los sauditas mantienen una relevante capacidad de influencia- en la frontera de su territorio y con ello favorece la conectividad de Asia Central en beneficio de su proyecto de Franja y Ruta.

A ello ha de añadirse en 2024 la alianza estratégica firmada adicionalmente entre China y Arabia Saudí. Por su parte, Rusia e Irán han suscrito un acuerdo de asociación estratégica. Este reequilibrio en las relaciones hizo posible que el inicio de las conversaciones de paz sobre Ucrania tuviera lugar en territorio saudí.

Ante esto, Estados Unidos, tras haberse replegado de la región, bajo el liderazgo del presidente Trump está volviendo a ella.. Como apunta Vericat este ha reconducido la posición que sostuviera al inicio de su mandato y estaba redefiniendo la política estadounidense en Oriente Medio alejándose de una reorganización de la región basada en la normalización de relaciones con Israel mientras promovía una perspectiva no intervencionista, por más que acabara en el bombardeo de Irán. Además, suprimió las sanciones a Siria, lo que puede servir a estabilizar y reordenar Oriente Medio; y hasta había comenzado a negociar directamente con Irán y Hamás, y llegado a un alto el fuego con los hutíes[53].

[53]VERICAT; José. " Trump redefine la política estadounidense hacia Oriente Medio" *Real Instituto Elcano* 13.06.2025 https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/trump-redefine-la-politica-estadounidense-hacia-oriente-medio/

Estas negociaciones supusieron una ruptura del proceder tradicional norteamericano dado que Israel, que tiene fuertes objeciones al respecto de todos estos contactos, había quedado totalmente marginado hasta su actuación contra Irán que forzó un nuevo realineamiento norteamericano. En cualquier caso, la guerra de Gaza había detenido el acercamiento de Arabia Saudí a los Acuerdos de Abraham. Emergía un nuevo orden regional basado en una arquitectura diferente de la que una de sus aristas será Arabia Saudí con la que Estados Unidos ha firmado importantes acuerdos económicos y de Defensa para contrarrestar la influencia China[54].

Por su parte, los países del Golfo mantienen relaciones ambivalentes con Irán, resultado de la presencia de amplias poblaciones shiitas y de ser este un relevante socio comercial[55]. De hecho, las dificultades para actuar como un actor estratégico de Arabia Saudí propiciaron la creación en 1981 del Consejo de Cooperación del Golfo. Y es que los Estados del Golfo son débiles para enfrentarse y fuertes para ceder frente a los iraníes. La naturaleza dual de tales relaciones abrió la puerta a la entrada de EE. UU. (y la OTAN) en la región para restituir su equilibrio. De ahí surgió en 2004 la Iniciativa de Cooperación de Estambul entre el Consejo de Cooperación del Golfo y la OTAN.

En Bahréin (base de la V Flota), la mayoría shií del país está sometida a la autoridad de gobernantes suníes, y que, según el secretario de Estado norteamericano Tillerson en 2017, trataban a los shiíes como ciudadanos de segunda; de hecho, estuvieron años admitiendo como ciudadanos a suníes para compensar la desigualdad demográfica. Las protestas de 2011 trajeron como consecuencia el desplazamiento temporal de tropas de Arabia Saudí para controlar el movimiento, acusándose a Irán – que ya en 1981 había intentado un golpe de Estado- de ser su instigador. Irán por su parte, protestó por estas acciones. Y eso que Bahréin posibilita el control del sector oriental del golfo pérsico[56].

Para añadir complejidad, citar las recurrentes tensiones entre Arabia Saudí y Qatar que afectan a las que este país mantiene, a su vez, con Irán y, sobre todo, Turquía, uno más de los malabarismos de la región. Este enfrentamiento, pese a su carácter incruento y subsidiario, es notorio y ha debilitado al Consejo del Golfo. Qatar, como Turquía, apoya a los Hermanos Musulmanes y cuenta con abundantes recursos financieros y también

[54] Ibidem.
[55] VV. AA. «Dossier Irán 2018» Op. Cit.
[56] TALT, Robert. «Iran still center of middle east great game» http://www.rferl.org/content/is_Irán_still_center_of_mideast_great_game/3556457.html.

con *Al Jazeera* que le dota de una voz y una política exterior que no son acordes a sus dimensiones geográficas.

En 2017, Arabia Saudí, que se ha pronunciado por grupos salafistas, encabezando un grupo de Estados sunitas, cortaron relaciones, cerraron la frontera y hasta se plantearon hacer un canal alrededor del país para convertirlo en una isla. Qatar, en respuesta, apostó por mejorar sus relaciones con Irán con el que suscribió un tratado. Con todo, en 2023, las relaciones con Arabia Saudí mejoraron.

En 2009, Omán e Irán firmaron un acuerdo de cooperación en materia de seguridad, mantienen unas relaciones aceptables lo que ha posibilitado la realización hasta de labores de mediación, si bien ha sufrido las presiones de los países del Golfo y Arabia Saudí para que se alinee con su visión de la seguridad de la región.

Kuwait mantiene también unas relaciones aceptables con Irán y, en momentos difíciles para este país, declaró que no permitirá que su territorio fuera utilizado para una acción militar. Se opuso al incremento de influencia iraní en Siria, Líbano e Irak, pero ha sido el único Estado del Golfo en mantener relaciones con Irán tras la retirada de Estados Unidos del Acuerdo nuclear y, a diferencia de Arabia Saudí, Emiratos y Bahréin, no apoyó esta.

Los Emiratos Árabes Unidos, con una importante comunidad iraní y cuestiones contenciosas sobre la soberanía de algunas islas, hacen un gran desembolso en gasto militar contra una supuesta amenaza iraní y apoyan activa y políticamente a Arabia Saudí al tiempo que, paradójicamente, gozan de una sólida relación comercial con aquel país.

Irak es un país de 441.839 km^2 y 42 millones de habitantes mayoritariamente árabes con entre un 60%–65% de shiíes y un 32%–37% de suníes. Los suníes son mayoritarios en el Noroeste y centro, los shiíes en el Sur y centro; y los kurdos suníes al Noreste. Desde la invasión de Irak en el 2003, el país vive una situación muy delicada en términos de seguridad con instituciones débiles y unos elevados índices de corrupción. Sus principales inversores son Irán, Rusia y China. Pero, al mismo tiempo, Irak cuenta con fuerzas occidentales, (de países OTAN, entre ellas españolas), que le ayudan frente al Dáesh y forman su Ejército.

Las derrotas de los talibanes al Este y la invasión de Irak al Oeste liberaron a Irán de dos tradicionales enemigos, gracias, sorprendentemente, a la actuación de los Estados Unidos. Irak ha hecho el recorrido recíproco al de Siria: país sunita que fue

controlado durante 55 años por minoría alauí, a la inversa que Irak país shií controlado hasta su ocupación por una minoría sunita. Pero los shiitas de Irak se sienten ante todo iraquíes y árabes, diferentes a los iraníes con quienes sostuvieron una cruenta guerra. Es más, el poder shiita de Irak puede acabar por desplazar la imagen shiita de Irán y llevarlo a su cuna árabe fundacional: las ciudades santas del shiísmo, Kerbala y Najab, están en Irak.

El apoyo iraní ha sido clave para la derrota del *Dáesh* e Irak e Irán colaboran para afrontar el problema kurdo. En este contexto no viene mal, recordar el atentado en 2017 protagonizado por kurdos suníes adscritos al *Dáesh* contra el Parlamento iraní y el mausoleo de Jomeini.

El resultado es que Irak se ha convertido en un país influido a todos los niveles por Irán con el que ha suscrito importantes acuerdos económicos -una forma de escapar a las sanciones y hasta le proporciona electricidad- y con fuerzas militares occidentales. Irak, por razones obvias, ha tratado de quedar al margen de la confrontación con Estados Unidos e Irán.

Y como no referirnos a la problemática siria. País este de 185.180 Km^2 y 23,8 millones de habitantes en el centro de Pentalasia y con un acuerdo con Rusia que le permitía disponer de instalaciones navales en el Mediterráneo. Siria ha estado en guerra civil desde 2011. Según datos del Ministerio de Asuntos Exteriores español de 2024 se estima que en este conflicto han perecido al menos 300.000 personas, 100.000 más están desaparecidas; 5,6 millones de sirios buscaron refugio en otros países (principalmente en Turquía, Líbano, Jordania, Egipto y Alemania) y 7,2 millones son desplazados internos. El 90% de la población siria vive por debajo del umbral de la pobreza y el coste de la reconstrucción del país se estima en 400.000 M$.

El régimen de Ásad había sido apoyado directa e indirectamente (Hezbolá) por Irán, pero la acción militar israelita de 2024 en el Líbano debilitó a Hezbolá. Y eso con una Rusia, el otro gran valedor del régimen de Ásad, estaba absorbida por la guerra de Ucrania.

Siria se convirtió de este modo también en uno más de los conflictos por delegación propios de una reconfiguración geopolítica. Y es que la situación de impasse fue aprovechada por Turquía cuyos aliados sirios se hicieron con el poder central. Siria quedó dividida en cuatro secciones diferentes, controladas, entre otros, por fieles al

régimen de Ásad y por diversos grupos varios con diferentes ideologías y lealtades. De este modo un Estado fallido, controlado por un yihadista apoyado por Turquía, el presidente Trump y Arabia Saudí, ha configurado un agujero negro geopolítico en el centro de Pentalasia delante de las fronteras de Israel de las que, con ello y pese a todo, se ha alejado a Irán mientras Israel ha tomado posiciones en Siria y batido objetivos de su interés en este país.

Otra cuestión son las relaciones de Irán con Turquía que podríamos calificar de paz fría, en línea con la tradicional política turca de no tener problemas con sus vecinos musulmanes. Comparten intereses como el problema kurdo (la situación siria post Ásad deja a Turquía las manos relativamente libres en el país) mantienen unas cada vez más intensas relaciones comerciales, pero el neootomanismo, la «estrategia profunda»

preconizada por Davutoglu, choca con el irredentismo shií; el islamismo turco es demasiado suní y el iraní demasiado shií. Desde 1639, fecha de la primera paz fría con la dinastía safaví, cuando las relaciones mejoran entre ellos la cuestión de los credos siempre aflora. Y más cuando compiten o suman fuerzas en escenarios compartidos como Asia Central, el Sahel o Latinoamérica.

Y no podemos sino mencionar el poder suave de cadenas de televisión como Hispan TV de origen iraní y en español y la expresión de voluntad que ello supone.

El entorno regional de levante: Irán, Afganistán y Pakistán

Una historia compartida

Como se ha visto, históricamente, la mayor parte de Afganistán estuvo bajo el control del primer imperio persa de los Aqueménidas, al igual que bajo el de sus sucesores Partos y Sasánidas. El farsi se consolidó definitivamente como lengua en el siglo IX. En 1221 se produjo la invasión mongola y en 1501 la nueva dinastía Safaví proclamó el shiísmo como religión de Estado diferenciándose así de los otomanos. A partir de este momento, se estableció una clara fractura entre la Persia shií y sus vecinos iranios pero suníes.

Recordemos que, en el siglo XVIII, Ahmed Shah Durrani se convirtió en el fundador del Afganistán moderno. Sus dominios se extendían por el noreste de Irán, Afganistán, el Sur de Asia Central hasta India, más allá del río Indo, siendo Herat uno de los principales centros. Pero este imperio fue disgregándose progresivamente a lo largo de la primera

mitad del siglo XIX. Mohammad Shah reivindicó entonces la pertenencia de Herat a su imperio, entrando en la ciudad en 1837. No obstante, sus intentos fracasaron por intervención de los imperios ruso y británico. Afganistán quedó progresivamente transformado en una suerte de «Estado-tapón», entre el Imperio Ruso y la India Británica.

En 1856 los iraníes intentaron de nuevo incorporar Herat al imperio lo que fue contestado por la contraparte británica con la conquista del puerto iraní de Busher. En 1857, ya se ha apuntado, por el Tratado de París, Irán se retiraba de Herat, a cambio de que los británicos hicieran lo propio con Busher. Los iraníes se sintieron humillados, aunque no renunciaron a influir sobre lo que sucedía allende las fronteras. A estos tratados siguieron otros a lo largo del siglo XIX y del XX que consolidaron la situación.

Desde 1979 en que coincidieron la Revolución y la ocupación soviética de Afganistán la tensión entre ambos países se incrementó. Hasta entonces, tradicionalmente las relaciones entre Irán y Afganistán se encontraban en un muy en segundo plano. Afganistán era el vecino pobre y atrasado; su interés vino tras la ocupación soviética.

Durante ésta Irán apoyó la insurgencia de lengua persa y fue un actor en la sombra relevante durante la Guerra civil (1992-1996) en la que apoyó, financió y entrenó a una débil coalición de shiitas y fuerzas propersas (aunque sunitas y turcomanas) en su lucha contra los pastunes; estos eran a su vez apoyados por Arabia Saudí y Paquistán. Con todo, los iraníes jugaron un relevante papel en la pacificación del país. Pero, en 1998 el asesinato de nueve diplomáticos y agentes de inteligencia iraníes junto a la denuncia de masacres de shiitas en Mazar–e Sharif estuvieron a punto de desembocar en una guerra. Afganistán fue, como se ha dicho, otro teatro de enfrentamiento con Arabia Saudí.

La presencia de fuerzas occidentales en Afganistán constituía un motivo de inquietud para Irán, lo que hizo que una parte de su estrategia en el país vecino estuviese dirigida a debilitar las relaciones entre Washington y Kabul y reducir así la influencia de Occidente en el proceso de pacificación. Para ello busca la acción concertada con Kabul e Islamabad sobre la base de los intereses compartidos, pero también instrumentando sus evidentes discrepancias en aspectos de la política norteamericana para la región.

Con tal propósito siguió una estrategia en positivo complementada con otra de presión. Su esfuerzo económico y político ha propiciado un cambio de equilibrios dentro del país y aun en el entorno regional. Su estrategia en positivo se sustanció en políticas

pragmáticas de desarrollo y mejora de las condiciones económicas, a nivel local y regional. Estas se concentraban en la región occidental de Irán, en las provincias de Herat, Nimrud y Farah cuyo desarrollo ha promovido buscando su asimilación a Irán; y, por vía de la diferencia, su desconexión del resto del territorio afgano mediante el incremento de su interconexión al territorio iraní.

Como señala Esteban de Lama, Irán trataba de absorber el oeste Afganistán dentro de su esfera de influencia económica a mayor velocidad de la que Afganistán está integrando sus propias regiones y ciudades. Las vías terrestres de conexión fueron lo más potenciado. De hecho, Irán ha puesto en marcha numerosos proyectos de carreteras y vías férreas que alcanzan incluso a Tayikistán. Referir que la conexión a la red eléctrica iraní permitió disponer en la zona de unos estándares de suministro de los que aún no disponía ni Kabul[57]. El resultado fue que Herat -donde se han realizado las infraestructuras de mayor enjundia- y las otras dos capitales provinciales fronterizas quedaron mucho más cercanas a Irán de lo que lo están de Kabul[58].

Simultáneamente avanzó en la dirección del panpersianismo y el panshiismo estrechando los lazos con las minorías étnicas y lingüísticas afines, apoyando la difusión del farsi (darí) tanto a través de los medios de comunicación como en el ámbito de la comunicación. Se promovió la construcción de escuelas y universidades de credo y lengua afín, bien becando alumnos para estudiar en Irán bien apostando por la implantación de universidades y centros de formación en suelo afgano[59].

Estas acciones fueron complementadas con publicaciones religiosas alineadas con su posicionamiento político y la presencia de misioneros al modo saudí, esto es, como educadores. Y ello junto a entidades filantrópicas (hospitales, clínicas…) de capital iraní que proporcionan servicios que el Estado no era capaz de suministrar. Y a nivel político mediante el apoyo a partidos prohazara y shiitas. Y no solo eso. También se le acusó del despliegue de su servicio de inteligencia, especialmente en Herat y de utilizar sus empresas para tales propósitos. [60]

Además, durante la ocupación occidental se decomisaron armas iraníes en Afganistán en manos de grupos que apoyan a este país. Y se notificaron reuniones de lideres de la

[57] "Iran pledges help in power sector", Pajhwok Afghan News, june 25, 2006.
[58] "Iran to carry out projects in Iraq, Afghanistan, Tajikistan", Fars News Agency, julio 3, 2008.
[59] "Iran Universities to open branches abroad", Fars News Agency, february 15, 2009.
[60] ESTEBAN DE LAMA, Miguel Ángel. Op. Cit.

insurgencia talibán en Irán. Tras la caída del régimen prooccidental, este país no reconoce al gobierno talibán por el trato que dispensa a las minorías shiitas y hazaras. De hecho, y nuevamente, se ha informado de reuniones de los grupos contrarios al régimen talibán en su territorio, pero, a la vez, mantiene relaciones diplomáticas para abordar los problemas comunes.

Geopolítica regional

La política de Irán hacia Afganistán ha ocupado tradicionalmente un segundo nivel viéndose relegada, al menos hasta la ocupación soviética del país, y ha estado centrada, como se ha visto, sobre la región más próxima a su territorio. Afganistán tiene una extensión de 652,000 km2 y 42 millones de habitantes. Irán, 1,698,195 km2, por lo que es un 68 por ciento más grande que Irak y Afganistán juntos y cuenta con un 40% más de población. Pakistán posee por su parte una población de 182,589 millones de habitantes y una extensión de 796,000 km2.

Los cuadros adjuntos recogen la comparativa económica entre los tres países con datos de 2012, en la que se puede constatar el notable desequilibrio existente entre ellos, tanto en términos de PIB (el de Irán es casi 33 veces superior al afgano y más del doble del pakistaní) como de renta per cápita, urbanización, desarrollo industrial o educación.

COMPARATIVA SOCIOECONÓMICA

	IRÁN	AFGANISTÁN	PAKISTÁN
Índice Desarrollo (sobre 187)	87	172	145
Esperanza de vida	73	48.7	65.4
Renta per cápita ($)	10.496	1.200	2.369
Población analfabeta (%)	15	88% (mujeres) 57% (hombres).	44.5
Población rural (%)	29	75	64

COMPARATIVA ECONÓMICA

		AFGANISTÁN	PAKISTÁN	IRÁN
Producto Interior Bruto	Valor (mil $)	30.110	494.800	1.003.000
	Puesto	110	28	18
	Renta/cápita	1000$	2800$	13200$
PIB por sectores	Agricultura	35%	21%	10,5%
	Industria	25%	26%	37,5%
	Servicios	40%	53%	52%
Población Activa	Total	15 millones	54,81 millones	26,37 millones
	Agricultura	78,6%	45%	25%
	Industria	5,7%	20%	31%
	Servicios	15,7%	36%	45%

Imagen: Datos económicos de Afganistán, Irán y Pakistán en 2012.

Los tres países están vinculados comercialmente. El 25,8% de las importaciones de Afganistán y el 33,1% de sus exportaciones lo son con Pakistán. El comercio bilateral anual se estima en 1500 mil millones de dólares, Irán trata de aumentar su cooperación

bilateral comercial con Pakistán, siendo ésta de 1000 millones de dólares. Además, están teniendo lugar negociaciones sobre distintas infraestructuras. Los tres países pertenecen simultáneamente a numerosas organizaciones internacionales, lo que mejora la cohesión regional y contribuye a la estabilidad.

Es inevitable hablar de las relaciones entre Afganistán y Pakistán, para subsumirlas en el contexto triangular de las relaciones con Irán. La frontera afgano pakistaní, la denominada Línea Durand, se extiende a lo largo de 2400 km. y es heredera de la política de división característica del proceder imperial británico. Es una frontera fijada por un tratado de 1893 sobre criterios militares pero sin precisión. Divide en dos el territorio de mayoría pastún razón, por la que es cuestionada por el gobierno afgano en múltiples aspectos (lo que apuntaría a la creación de una suerte de Pastunistán), postura radicalmente contraria a la paquistaní, que afirma su validez actual, política e histórica.

Muchos ciudadanos de ambos Estados residen y trabajan en el otro país. La geografía, los vínculos étnicos y la cultura compartida entre los pakistaníes y los afganos pastunes, además de una frontera porosa que permite los movimientos regulares a uno y otro lado de la Línea Durand, ponen de relieve la interdependencia entre ambos países. Las condiciones geográficas de Afganistán le hacen depender en materia de vías de comunicación de Pakistán. Es más, su puerto marítimo más próximo, Karachi, se encuentra en Pakistán y a más de 1.300 km.

Históricamente, Pakistán ha tenido siempre unos vínculos geopolíticos, culturales y religiosos muy estrechos con Irán. Fue el primer país en reconocer su independencia en 1947; ambos países -en el contexto de la Guerra Fría y bajo el paraguas norteamericano- en el CENTO (Organización del Tratado Central), o el Pacto de Cooperación Regional. Sus relaciones se vieron perturbadas por la revolución iraní, pese a lo cual Pakistán fue el primer país en reconocer al gobierno que surgió de ella. Tras la invasión soviética de Afganistán las relaciones empeoraron aún más al apoyar ambos países a facciones enfrentadas: Pakistán a los pastún e Irán a la Alianza del Norte.

Tras la victoria talibán, los sentimientos antishiíes de los talibanes y la violencia sectaria subsiguiente condujo a un enfriamiento en las relaciones. También desde Irán se acusó a los paquistaníes de no luchar suficientemente e incluso de apoyar y permitir la instalación en su territorio del grupo terrorista Jundollah, que afirma defender en el

Baluchistán los derechos de los suníes. Y Pakistán es uno de los principales receptores del mecenazgo saudí. No obstante, y con todo, siempre se han apoyado mutuamente a nivel internacional. Pakistán se ha opuesto al aislamiento de Irán y representa los intereses iraníes en Washington. Y el comercio entre ambos países ha crecido.

Afganistán ocupa una posición central entre Irán, Pakistán y las exrepúblicas soviéticas de Asia Central. En consecuencia y considerando el papel que Irán pretende desempeñar como potencia regional, es natural que trate de alcanzar una posición influyente respecto a Afganistán ya que este país se encuentra muy debilitado.

Ampliando el marco también a la periferia de la región, todo está envuelto entre razones geopolíticas. Por ejemplo, la India ha aprovechado el conflicto afgano para introducir sus empresas en ese país de la mano de la ayuda al desarrollo, convirtiéndose en el segundo donante de la región por detrás de Irán y buscando el envolvimiento de su rival Pakistán. Y apostó por la construcción de una línea de ferrocarril, desde Afganistán por Irán y hasta el mar de Arabia reduciendo la dependencia de Pakistán para el flujo mercantil[61].

Por su parte, Paquistán trata de «evitar un nexo Kabul-Nueva Delhi» y, con ello, el envolvimiento estratégico. Esto es primordial para la política de Seguridad Nacional pakistaní, toda vez las largas fronteras con ambos países y la proximidad de los centros de población. La posibilidad de que Pakistán tuviese que atender simultáneamente a un doble frente le resulta inaceptable[62].

Las principales rutas comerciales afganas al mar son terrestres y a través de Pakistán, lo que genera dependencia. Consecuentemente, los pakistanís vieron en el programa indio de construcción de vías de comunicación entre Irán y Afganistán, un intento de debilitar su posición. Y es que los afganos querían reducir su dependencia de Pakistán. La India completó la autopista estratégica entre Zaranj (en la frontera con Irán) y Dilaram en Afganistán, con lo que ha mejorado el acceso desde el puerto iraní de Chabahar, en el océano Índico, (que a su vez se está ampliando y acondicionando con fondos de la India), hasta la red de carreteras afganas favoreciendo su independencia respecto de

[61] VV.AA. “Análisis de regiones. Sur de Asia (I). Afganistán-Pakistán-Irán” Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, diciembre 2012.
[62] Ibidem.

Pakistán. Empresas indias han mejorado la red vial entre Chabahar y Zaranj, mientras apostaban por un enlace ferroviario entre Chabahar y Afganistán[63].

Merece también referirse que Pakistán ha jugado un papel ambiguo, simbolizando por un lado el papel de aliado crítico de los EE. UU. en la guerra contra el terror, mientras era el epicentro de la militancia Islámica y yihadista en la región. Su implicación simultánea en los proyectos de oleoductos IP (Irán-India-Pakistán) y TAPI (Turkmenistán-Afganistán-Paquistán-India) ha sido clara expresión de los malabarismos de su política exterior, no menos compleja que las diferentes dinámicas internas que vive el país. Y otorga una salida a China que le permite obviar el estrecho de Malaca accediendo al mar a poniente del subcontinente indio por lo que es muy relevante en la OBOR. La clave es la posición final de los talibanes y que puede provocar el resurgir de nuevos conflictos internos favorecidos por la confluencia de intereses opuestos. En cualquier caso, el acercamiento entre Arabia Saudí e irán de la mano de su socio chino favorece la pacificación de Afganistán.

Fronteras, corrupción y narcotráfico

La longitud de las fronteras afganas es directamente proporcional a las interrelaciones con sus vecinos. Pero la orografía complica las fronteras de Irán. Estas no son naturales y son proclives al tráfico ilegal de armas, drogas, personas, etc. De hecho, favorece la actuación de grupos terroristas y guerrilleros, como es el caso de la insurgencia azerí en el noroeste, los terroristas de Jundollah en el Este, o, los contrabandistas y traficantes de opio afganos.

Irán y Afganistán comparten 936 Km. de frontera en los que Irán ha construido un muro. La política iraní en Afganistán, en concordancia con el resto de la zona, es una aproximación poliédrica y en arabesco. Por un lado, mantiene relaciones con el gobierno de Kabul, aun sin reconocerlo; y, por otro, con algunos grupos insurgentes y líderes afganos a lo ancho del espectro político.

Una cuestión critica ha sido el narcotráfico que, reducido en la primera época de los talibanes, experimentó tras la intervención un notable desarrollo contribuyendo a la

[63] Ibidem.

financiación de los grupos insurgentes, a la aparición de mafias económicas y a la corrupción de todos los aparatos del Estado y gobierno. Se calcula que representaba entre el 80 y el 90% de la producción mundial de opiáceos y el 14% del PIB nacional [64].

Irán, especialmente desde 2008, se implicó a fondo en la lucha contra este fenómeno. Según la ONU (informe de ONUDC de 2013) era el país del mundo que decomisaba mayores cantidades de opio y heroína con un 81 y un 34 por ciento respectivamente de la incautación mundial. Más de 200.000 personas eran capturadas cada año por tráfico de drogas y no pocas condenadas a muerte. Según cifras de organizaciones de derechos humanos, tres cuartas partes de los ejecutados en Irán lo fueron por tráfico de drogas; en el año 2011, casi quinientas personas. Añádase, en esas fechas, 3.700 oficiales iraníes muertos y 12.000 heridos en combates con los narcos. De todo ello culpaba a la intervención en Afganistán toda vez el incremento de la producción de drogas tras ella.

En 2022 el gobierno talibán prohibió el cultivo del opio. Según ONUDOC, esto redujo las hectáreas cultivadas desde las 233.000 a unas 10.800 y la producción de goma de opio cayo a solo 300 toneladas, cuando el 95% de la heroína europea era de orígenes afganos (Afganistán, Myanmar y Colombia eran los principales productores). Ha habido enfrentamientos entre los talibanes y los productores de opio. El resultado es que se está produciendo una reconfiguración de los tráficos que tendrá consecuencias en España y en toda Europa, y su previsible sustitución por otros derivados como el fentanilo. Y es que el precio de esta droga se ha multiplicado por ocho pese a unas reservas que aseguran el suministro hasta 2027. Y la carencia de heroína en Europa puede traer su sustitución por el fentanilo, en tanto se desplaza la producción de opio a otros territorios.

Referir que, en 2023 y en la frontera, se produjeron distintos incidentes armados con narcotraficantes en los que se hizo uso hasta de la artillería. Referir, también de paso y por las recurrentes disputas, un problema bilateral histórico entre ambos como es la gestión del caudal del rio Helmand que discurre por Afganistán – donde se han construido presas y desviado el río- y desemboca en un lago fronterizo.

En cualquier caso, los flujos ilícitos han asolado hasta ahora la región como acreditan los de 2 a 3 millones de drogadictos iraníes. Estos, generan un gran desafío desde punto vista moral (el consumo está condenado en el islam), socioeconómico (detracción

[64] Ibidem.

recursos dedicados a programas rehabilitación y educación, instalaciones penitenciarias, seguridad fronteriza) y sanitario (infecciones por virus VIH). [65]

A resultas del conflicto se intensificó la emigración económica, legal e ilegal, y, por supuesto, el flujo de refugiados a Irán. Irán cuenta con entre 950.000 (registrados) y 3 millones de refugiados afganos que son piezas del tablero político. Estos han vivido sin estar confinados en campos y con un gran coste social y una fuerte competencia laboral. Ha habido informaciones de su reclutamiento para la guerra de Siria.

En 2002 un acuerdo entre la ONU, Irán y Afganistán establecía el retorno gradual de los refugiados. A partir de 2006 un empeoramiento de la economía y la presión de la población iraní sometida a un incremento de las tasas de paro trajo consigo un empeoramiento de las condiciones de estancia: nuevos procedimientos empadronamiento, reducción de los subsidios y permisos de trabajo, prohibición de empleo a las mujeres afganas[66].

Entre 2007 y 2009 fueron deportados un millón de afganos, lo que generó una caótica crisis humanitaria toda vez el desarraigo de quienes no podían volver al entorno del que partieron lo que, junto a la incapacidad de la sociedad afgana para absorber tales volúmenes de personas, hacían que acabasen en el entorno de las grandes ciudades como una suerte de lumpen proletariado urbano que incrementaba aún más las ya de por sí exiguas condiciones de seguridad.

Tras el retorno de los talibanes al poder se produjo nuevamente un incremento del número de refugiados, aunque de distinto signo. En cualquier caso, los refugiados se han convertido en una pieza del juego político, en una baza de presión y negociación. En 2025, y tras el restablecimiento informal de relaciones entre ambos países, se está forzando su retorno. Algunas fuentes apuntan cifras de 5000 refugiados al día.

Conclusiones y prospectiva

El desplazamiento del centro de gravedad de la política exterior norteamericana hacia Asia-Pacífico junto a nuevas técnicas de explotación petrolífera como el *fracking* han reducido el interés norteamericano por Oriente Medio. Una interés, además, mucho

[65] Ibidem.
[66] ESTEBAN DE LAMA, Miguel Ángel. Op. Cit.

tiempo condicionado por Israel. Y el vacío consiguiente ha sido rellenado por China. En sus aledaños y en el tránsito al Lejano Oriente, se sitúa Irán.

Este país ha pretendido ser, atendiendo a su población, historia, geografía y recursos, la gran potencia islámica y desplazar a países como Turquía, Egipto, Paquistán o Arabia Saudí mientras aspira a mantener un estatus similar al de la India. Pero ser imperio requiere una economía acorde.

Y hacer la guerra también; algunas fuentes calculan el costo de la ayuda militar y económica de Irán a Siria entre los 30.000 y 105.000 millones de dólares, ayuda sin la que el régimen de Damasco no habría sobrevivido hasta que a finales de 2024, sorpresivamente, se disolvió como un azucarillo. E Irán es también un aliado incómodo para los suyos por poder encarnar actitudes de dominación desde otra cultura y etnia diferente de la mayoritaria[67]. Controlar Oriente Medio, aunque sólo sea el shií, no es ni fácil ni barato.

En cualquier caso, Oriente Medio precisa estabilizarse. Cuenta con múltiples centros de poder que mantienen relaciones cruzadas entre sí. Los malabarismos de cinco bolas y las políticas de poder pertenecen al siglo XIX y son muy peligrosos, además de difícilmente reproducibles; por ejemplo, las fuerzas trasnacionales propias del siglo XXI los dificultan. De hecho las bolas no son tan rígidas como antaño, están dotadas de una textura y consistencia variables dado que son productos híbridos en tanto que amalgamas de distintas partes y materiales. Esto dificulta las carambolas, cuando no las hacen imprevisibles.

La globalización es la racionalización de cualquier ensueño, revoluciones incluidas. En el siglo XXI la retórica revolucionaria no es de recibo. Alamut, el mítico castillo de la secta de los asesinos no es propiamente un castillo sino una pieza del sistema defensivo nizarí que protegía un bellísimo valle de igual nombre, no demasiado lejos –para el tamaño del país- de Teherán y del Caspio. Irán está plagado de lugares míticos, de historia y de sueños.

Esa secta puede identificarse con ese Irán exportador de inestabilidad, algo peligroso, porque al final, como en 1256, pueden venir los mongoles. Y es que Irán ha amparado el terrorismo y ha estado implicado en buena parte de los conflictos regionales. Para ser

[67] GORDON, Evelyn. “Irán Aliado incómodo” *Israel noticias* 02.08.2018 www.israelnoticias.com

readmitido en la sociedad internacional deberá renunciar a esa página de su Historia. No obstante, la Historia también alcanza a Occidente. Para algunos, la imagen de lo sucedido en Irak o Libia es que estos países primero se desarmaron para luego ser atacados. Tales ejemplos perjudican posibles acuerdos y favorecen apuestas tan ultramontanas como la nuclear como forma imprescindible para alcanzar la invulnerabilidad.

Decía Lord Palmerston que lo único eterno de las naciones son sus intereses y Bismark apostillaba que los intereses nacionales son los más fríos de los intereses fríos. El presente y el futuro, no tanto como el pasado, son las piedras desde las que se construyen. Irán y Occidente llevan casi 50 años de desencuentros tras una Revolución que ya no es un referente para el mundo islámico.

El islamismo se ha banalizado y la inserción en la comunidad internacional, el proceso de racionalización que impone la globalización, modulará sus demandas. En el siglo XXI progreso económico e independencia (cultural, ética…) son procesos difícilmente compatibles. El paquete se vende completo. Internet y el turismo, por ejemplo, necesariamente harán evolucionar al país. Es más, el nivel de preparación de sus líderes hace pensar que son sobradamente conscientes de ello. Lo único que estarían tratando de encontrar es la forma de vehicularlo; en suma, una Transición como la que se realizó en España. Conocer Europa entonces, era saber que España tenía que cambiar.

Dada la continuidad que debe haber entre una y otra, la transformación de la política exterior de un país moderno, e Irán lo es, está en relación con la transformación de su política interior, Y es que su problema no es sólo de seguridad, sino que incorpora también dimensiones, económicas, financieras y energéticas. Precisa, además, actuar en una pluralidad de planos: interno, regional y global. El interno es el primero de todos y la base de los demás.

La institucionalización de un proceso revolucionario ha traído, una vez más, su abotargamiento y esclerotización. La sociedad iraní lleva mal los corsés artificiales, y se le nota. Un régimen demandante con sus ciudadanos debe solucionar sus problemas básicos; la crisis económica iraní, en parte inducida por el embargo, obligó a Irán a sentarse a negociar, no se olvide. La economía, y especialmente el sector financiero, han demostrado ser el talón de Aquiles de un Irán excesivamente dependiente del petróleo y con problemas de distribución de riquezas. Pero también deben

destacarse los esfuerzos para diversificar ingresos y contar con una industria y una tecnología propia.

El equilibrio del sistema iraní es muy inestable. Y es que ningún régimen -ni siquiera este- puede ignorar su realidad social. Si a una reislamización de las bases debe corresponder una reislamización de la cúpula, igual movimiento debe suceder a una secularización. Una bien visible falta de adecuación entre estas dos realidades ha generado un déficit de legitimidad del Estado, que, previsiblemente, se incrementará.

El país precisa de reformas estructurales tan profundas que, inevitablemente, alterarán los equilibrios del Estado. Y se van a producir por más que se aplacen; cualquier pequeño cambio puede alterar el sistema y traer uno grande, un vuelco. La edad del Guía Jamenei pueden acabar por precipitarlas.

El elemento que propicia una falsa estabilidad no es tanto el hecho o la singularidad religiosa como un acendrado nacionalismo. Este carácter nacionalista y la propia Historia de Irán hacen difícil que la solución a sus problemas pueda venir desde fuera; interferir directamente en sus asuntos internos es arriesgado y, a la larga, puede ser hasta contraproducente. La solución a sus problemas conviene que venga de dentro y como fruto natural de una evolución. Tal vez, curiosamente, los iraníes se parezcan demasiado a los españoles. Las formas, sino lo son todo, son mucho.

La inserción de Irán en la comunidad internacional debe hacerle moderar sus demandas, como se deduce de la sola aceptación de las reglas para poder vehicularlas. Para ello los beneficios que se deriven para el país deben superar a los costes. De instalarse esta lógica, a la larga es de esperar una mayor implicación y una postura más constructiva en la resolución de los conflictos que asolan Oriente Medio y ello puede implicar hasta un cierto cambio en el orden regional.

El eventual y definitivo abandono de Irán del Tratado de No Proliferación Nuclear Acuerdo Nuclear puede suponer un duro golpe para este y tener implicaciones más allá de la región, toda vez la cada vez mayor facilidad con que cuentan los países para dotarse de esta tecnología. Y eso en el contexto de un orden internacional también cada vez más multipolar y por ello más proclive a que se produzca un efecto dominó.

Las sanciones buscan claramente provocar el colapso financiero del régimen, al que seguiría el caos económico, de ahí la protesta social y finalmente la caída del sistema

político. Con todo, hay factores difícilmente cuantificables y no menores como el profundo nacionalismo iraní y la victimización shií. La llamada «guerra impuesta», la guerra con Irak trajo millón y medio de muertos y siete millones de mutilados que no quebraron la voluntad de combate iraní.

Y eso cuando el mantenimiento tanto de las sanciones como del régimen puede suponer la entrega del mercado iraní a Rusia y, sobre todo, a China, por la naturaleza complementaria de sus economías.

Es este un régimen que utiliza la represión eficazmente y basa su legitimidad en el hecho religioso; ello unido a la falta de dirección política de la oposición hace difícil que pueda sucumbir ante movimientos como la «marea verde» de 2009 o la contestación social contra el velo que fueron desactivados violentamente. Y menos aún a las llamadas a la insurrección hechas aprovechando que el país afronta a un enemigo exterior.

Con todo, los cimientos sobre los que se ha construido la sociedad iraní son sólidos. Un pueblo educado, una sociedad civil vertebrada…están preparados como lo estuvo España en 1975. Solo falta un evento interior precipitante.

Y eso cuando los aprendices de brujo no son bienvenidos en las relaciones internacionales ni lo serán nunca. La centralidad geopolítica de Irán es demasiado importante para que Occidente lo ignore o renuncie a mantener unas relaciones más constructivas y ventajosas.

En resumen, los Estados sirven a los pueblos y no a la inversa. Lo que tiene que producirse, se producirá. El ritmo lo debe marcar el país y la comunidad internacional y Occidente deben pensar en clave de futuro y, a la vez, evitar cualquier forma de proliferación y contribuir a la estabilidad regional. Un equilibrio ciertamente complicado, pero al arabesco y al farsi, los estilos propios de la región, solo admiten una respuesta válida y buena que contenga más arabesco y más farsi.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos**
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

50/2025 9 de julio de 2025

Luis V. Pérez Gil

Empleo de misiles rusos de largo alcance en la guerra en Ucrania

Empleo de misiles rusos de largo alcance en la guerra en Ucrania

Resumen:

Después de la crisis de los años noventa, los dirigentes rusos dedicaron quince años a restaurar su poderío militar con el fin de volver a ejercer poder e influencia. El inicio de esos planes estuvo determinado por tres factores fundamentales: en primer lugar, la percepción de que Rusia estaba siendo excluida de los foros de decisión globales; segundo, la constatación del mediocre desempeño de sus fuerzas en la guerra de Georgia; y, tercero, la disponibilidad de recursos financieros derivada del aumento de los precios de los hidrocarburos. La activación de programas de rearme a largo plazo dio prioridad a las fuerzas nucleares estratégicas, la aviación de combate, la Marina, los misiles de largo alcance y las municiones guiadas; otros componentes de sus fuerzas armadas quedaron postergados. Los resultados se han revelado en la guerra en Ucrania, mostrando sus debilidades y fortalezas, así como el empleo masivo de todo tipo de misiles ajustados a la misión.

Palabras clave:

Rusia, programas de rearme, misiles de largo alcance, municiones guiadas, guerra en Ucrania.

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

Long-range Russian missiles in the war in Ukraine

Abstract:

After the crisis of the 1990s, Russian leaders spent fifteen years restoring their military capacities to restore power and influence. The beginning of these plans was driven by three fundamental factors. First, the perception that Russia was being excluded from global decision-making forums (February 2007). Second, the realization of the mediocre performance of its military forces in the war in Georgia (summer 2008). And third, the growing availability of financial resources. The activation of two successive rearmament programs gave priority to the modernization of strategic nuclear forces, combat aviation, the Navy, and long-range missiles and guided munitions, while other components of its armed forces were sidelined. The results have been revealed in the war in Ukraine, with its weaknesses and strengths, as well as the massive use of all types of missiles adapted to the mission.

Keywords:

Russia, rearmament programs, long-range missiles, guided munitions, war in Ukraine.

Introducción

El mantenimiento del régimen de no proliferación es una responsabilidad que atañe primordialmente a las grandes potencias, no por un ánimo altruista de evitar la dispersión de las armas nucleares que hacen un mundo más inseguro, sino porque su mera posesión otorga un poder de destrucción sin parangón en la historia y, en consecuencia, tratan a toda costa de mantener el monopolio de dicha fuerza. Ese es el origen de los primeros acuerdos y tratados suscritos por los Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría, a los que se sumaron después las demás potencias nucleares en el seno del P5, esto es, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, que constituye el directorio mundial.

De este modo se pudo acordar el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) de orden multilateral en julio de 1968, que fundó un régimen de no proliferación verdaderamente global y que permanece en vigor hasta nuestros días. También el Tratado de Misiles Antimisiles Balísticos (Tratado ABM) en mayo de 1972 de carácter bilateral, que a su vez estableció las bases del régimen de estabilidad estratégica entre las dos superpotencias. Luego vinieron los tratados de limitación de armas estratégicas llamados SALT y START en sus diferentes versiones, de prohibición de misiles de alcance medio (INF), así como de prohibición de pruebas nucleares. Tres décadas después del fin de la Guerra Fría, todo ese entramado jurídico-político internacional está al borde de su anulación.

Sin embargo, es preciso aclarar con carácter previo que el desmantelamiento de los regímenes de no proliferación y de desame, que garantizan la seguridad mundial, no es producto de eventos recientes, ni siquiera de la guerra en Ucrania, sino de una serie de eventos que se gestaron desde hace dos décadas y cuyo pistoletazo de salida lo dio el gobierno estadounidense de George Bush hijo cuando tomó la decisión de abandonar el Tratado ABM[1].

Sus consecuencias han sido trascendentales y, desde la perspectiva actual, dicha decisión parece completamente equivocada para el mantenimiento de la paz y la seguridad mundiales. Es preciso tener en cuenta que este tratado formaba parte de los Acuerdos de Moscú de 1972, que permitieron transformar el sistema bipolar de un régimen implícito, desestructurado e inestable, en uno explícito, ordenado y estable,

[1] CERVELL HORTAL, M. J. «La denuncia del Tratado ABM (diciembre de 2001) por Estados Unidos», *Revista Española de Derecho Internacional* 1, 2002, pp. 509-514.

donde las normas, reglas y procedimientos de decisiones pasaron a ser claros para ambas partes.

Desde ese momento, los Estados Unidos y la Unión Soviética pudieron adoptar decisiones y emprender acciones para imponer sus intereses sin temor al riesgo de un enfrentamiento directo entre ellas, al haberse reducido significativamente el riesgo de escalada hasta una guerra nuclear[2]. Por tanto, esos acuerdos facilitaron el período de distensión de los años setenta, la aprobación del Acta de Helsinki de agosto de 1975 y posibilitaron los cambios de orden estratégico que Mijaíl Gorbachov puso en marcha a partir de mayo de 1985 en busca de una nueva era de cooperación y de paz[3].

Este nuevo escenario permitió que las dos superpotencias (después Rusia como sucesora jurídico-internacional de la Unión Soviética) adoptaran un conjunto de tratados que se conocen como «Acuerdos de Desarme»[4]. Su vigencia facilitó una serie de eventos impensables una década antes: en primer lugar, redujeron al mínimo el riesgo de una guerra nuclear; segundo, pusieron fin al enfrentamiento bipolar tras la autodestrucción del régimen soviético; y, tercero, impulsaron el inicio de la globalización. De este modo, se abrió una nueva etapa en el sistema internacional que trajo cotas más altas de desarrollo, conectividad y generación de riqueza que en cualquier otro período anterior de la humanidad[5]. Estas aseveraciones están alejadas de las tesis del fin de la historia de Fukuyama[6], que se han demostrado fracasadas.

Sin embargo, ese período también posibilitó la emergencia de nuevas grandes potencias, como China continental, con su ánimo en superar el denominado «siglo de la humillación» que sufrió a manos de las potencias occidentales. La recuperación de la Rusia de Putin, con un gigantesco arsenal nuclear y la aspiración de restablecer su poder

[2] Para los acuerdos en materia nuclear durante la Guerra Fría es fundamental la obra de FREEDMAN, L. *La evolución de la estrategia nuclear*. Madrid, Ministerio de Defensa, 1992 (trad. de *The evolution of nuclear strategy*. Oxford. Instituto Internacional para los Estudios Estratégicos, 1983).
[3] Este periodo de cambios se puede seguir en CIMORRA, B. *La caída del Imperio Soviético*. Madrid, Editorial Actas, 2021.
[4] FRÍAS SÁNCHEZ, C. «El futuro de la disuasión nuclear: análisis de las estrategias de las grandes potencias», *Panorama nuclear global* (Pérez Gil coord.). Cuadernos de estrategia IEEE 229. Madrid: Ministerio de Defensa, 2025, pp. 35-69. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/cuaderno-de-estrategia-229
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 20 de junio de 2025.
[5] Así lo ha señalado, entre otros, GARAY VERA, C. *En nombre de la Humanidad. Entre la globalización europea y la estadounidense*. Santiago de Chile, Biblioteca Militar, 2023.
[6] FUKUYAMA, F. *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona, Editorial Planeta, 1992 (trad. de *The end of history and the last man*. Nueva York: Free Press, 1992).

en su espacio de influencia tradicional. Pero, también potencias como India, Brasil o Sudáfrica cada una en su ámbito y con sus propias capacidades[7].

Esta dinámica internacional parece afirmar la existencia de una tendencia a resistirse a la hegemonía. Esto sería resultado de la propia estructura del sistema internacional formado por Estados soberanos jurídicamente libres e iguales, pero muy diferentes en cuanto a poder e influencia y que, por consiguiente, tiende inexorablemente al equilibrio. De este enfoque deriva el éxito del realismo kissingeriano para explicar las crisis y los conflictos en el sistema internacional[8].

De este modo, la etapa de hegemonía imperfecta habría durado escasamente una o dos décadas después de la caída de la Unión Soviética (diciembre de 1991), dependiendo del académico que se consulte, hasta entrar en un período de transición provocada por las creciente demandas de las potencias emergentes hacia un nuevo reparto del poder mundial[9]. Inevitablemente, el orden jurídico internacional en el que se sustenta el poder de los Estados Unidos y, por ende, el de Occidente entró en crisis. No verlo supone cerrar los ojos a la realidad porque las certidumbres de lo que iba a pasar estaban sobre la mesa[10], pero no se atendieron. En consecuencia, el conflicto de Ucrania tiene sus causas fundamentales en ese enfrentamiento por la hegemonía y casi con seguridad no será el último[11].

Los dirigentes rusos cambian de rumbo la seguridad europea

El 10 de febrero de 2007, durante la Conferencia de Seguridad de Múnich, el presidente ruso, Vladímir Putin, lanzó una serie de advertencias contra la expansión de la OTAN, poniendo de manifiesto de forma explícita cuáles eran los escenarios de seguridad europea y mundial deseados desde la perspectiva rusa[12]. Sin embargo, ese enfoque no

[7] Sobre esta cuestión hemos disertado en un simposio específico en el 58 º Congreso Internacional de Americanistas, celebrado en Novi Sad del 30 de junio al 4 de julio de 2025.
[8] KISSINGER, H. *Diplomacia*. Barcelona, Ediciones B-Grupo Zeta, 1996 (trad. de *Diplomacy*. Nueva York: Simon and Schuster, 1994).
[9] PÉREZ GIL, L. *La transición de una hegemonía imperfecta a un sistema multipolar estable*. Cuaderno de Trabajo ANEPE 1, 2024. Disponible en: https://unofar.cl/wp-content/uploads/2024/03/Cuaderno-de-trabajo-N%C2%B01-2024-ANEPE.pdf
[10] Así lo pone de manifiesto muy recientemente BADOS NIETO, V. *El reinicio de la historia. Vuelve el primer hombre. La era de la deconstrucción y de las trampas*. Documento de Análisis IEEE 40/2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2564257/el_reinicio_de_la_historia_2025_dieeea40.pdf
[11] Véase BAQUÉS, J. «Consideraciones geopolíticas derivadas de la guerra de Ucrania», *Global Strategy*. 25 de octubre de 2022. Disponible en: https://global-strategy.org/geopolitica-guerra-ucrania/
[12] Disponible en: http://www.kremlin.ru/events/president/news/37166

solo no se escuchó con interés, sino que fue rechazado e incluso denostado, precisamente por quien tiene la principal responsabilidad de mantenerlos, es decir, los Estados Unidos, y sus consecuencias se están sufriendo ahora[13]. También confirma la regla de que siempre hay que tener un plan, porque es muy probable que otros más dispuestos o más agresivos lo tengan y cuando surja el conflicto contarán con la ventaja de la planificación y la preparación. De nuevo, la guerra en Ucrania aporta lecciones en ese sentido que son de suma importancia tanto en el ámbito político-estratégico como en el operacional.

Al rechazo a la injerencia política de Occidente cerca de sus fronteras se sumaron las decisiones estadounidenses de abandonar, uno tras otro los acuerdos de desarme. Por ello, parece casi inevitable que los dirigentes rusos comenzaran a tomar decisiones unilaterales para restaurar la disuasión y, si esta fallaba, estar preparados para la guerra.

Pero estos planes tardaron años en ponerse en marcha. La estabilidad interna lograda tras la recentralización del poder impuesta por Putin y un aumento significativo de los ingresos procedentes de los hidrocarburos, permitió activar sendos planes de armamento: el primero de 2011-2018, y el segundo, de 2018-2027, que, a la luz de la guerra en Ucrania, han dado sus frutos. En ellos los dirigentes rusos priorizaron la modernización de la tríada nuclear[14], la Marina, las fuerzas aéreas, las capacidades de ataque de precisión de largo alcance y las municiones guiadas. Otras capacidades fueron postergadas y sus efectos negativos también se han visto en la guerra en Ucrania, teniendo que aprender a golpe de errores, porque la guerra es una gran delatora[15].

De este modo, el 1 de marzo de 2018 el presidente Putin anunció, durante su discurso anual ante la Asamblea Federal, un conjunto de programas de armas avanzadas con capacidad nuclear que tenían como objetivo situar a Rusia a la cabeza en materia de disuasión estratégica[16]. Expuso cinco sistemas que llevaban décadas en desarrollo, pero que ya se encontraban en fase de experimentación o próximos a entrar en servicio

[13] El académico ruso Alexéi Arbatov habló recientemente sobre la importancia de los Acuerdos de Desarme para el mantenimiento de la estabilidad estratégica y las consecuencias negativas de su abandono. Entrevista en *Kommersant*, 17 de abril de 2025. Disponible en: https://kommersant.ru/doc/7657482

[14] PÉREZ GIL, L. «Poderío nuclear de Rusia: nuevos planteamientos sobre capacidades y doctrina de empleo», *Panorama nuclear global* (Pérez Gil coord.). Cuadernos de Estrategia n.º 229. Madrid, Ministerio de Defensa, 2025, pp. 71-106. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/cuaderno-de-estrategia-229

[15] TODD, E. *La derrota de Occidente*. Madrid, Ediciones Akal, 2024 (trad. de *La Défaite de l´Occident*. París. Éditions Gallimard, 2024).

[16] Disponible en: http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957

gracias a nuevos logros tecnológicos y a la disponibilidad de recursos financieros. En concreto, se trataba del misil balístico intercontinental (ICBM)[17] Sarmat, el vehículo planeador hipersónico (HGV) Avangard, el torpedo estratégico de propulsión nuclear Poseidón, el misil de crucero (LCM) de propulsión nuclear Burevestnik y el misil balístico de lanzamiento aéreo (ALBM) hipersónico Kinzhal. Unos continúan en pruebas, otros ya están en servicio y algunos se han empleado en la guerra en Ucrania.

A estos habría que añadir el LCM hipersónico Zircón, las nuevas capacidades demostradas por el misil terrestre de corto alcance (SRBM) Iskander-M y el misil de crucero naval (SLCM) Kalibr, los tres con capacidad dual (convencional y nuclear), que se han empleado masivamente en ese conflicto.

Funcionarios y reconocidos analistas rusos han declarado, repetidamente, que esos programas eran una respuesta a la puesta en servicio de los sistemas de defensa contra misiles balísticos (sistemas BMD) estadounidenses activados tras el abandono del Tratado ABM en 2002. Es decir, trataban de restaurar una de las bases del régimen de estabilidad estratégica de la Guerra Fría.

En este punto conviene recordar que solo queda en vigor el Tratado de Limitación de Armas Estratégicas (Nuevo START) firmado en Praga en abril de 2010, aunque con parte de sus efectos suspendidos como consecuencia de la guerra en Ucrania y cuya vigencia expira el 5 de febrero de 2026, sin posibilidad explícita de prórroga. Las consecuencias de su caducidad o de su no renovación son potencialmente adversas, porque acabarían definitivamente con el régimen explícito de estabilidad estratégica entre las dos superpotencias nucleares, que poseen el 90 % de las armas nucleares existentes en el mundo[18].

El marco doctrinal de la seguridad rusa

Las políticas de defensa, la doctrina militar y la doctrina de empleo de armas nucleares rusas se recogen en una serie de documentos que han sido actualizados durante la última década para adaptarlos a los cambios que se han ido producido en el régimen de seguridad mundial. Los dirigentes rusos han tratado de compensar su inferioridad en

[17] En esta comunicación se emplean acrónimos según estándares occidentales, salvo que se indique lo contrario.
[18] Véase KRISTENSEN, H. y otros. *Nuclear Notebook*, 2025. Disponible en: https://thebulletin.org/nuclear-notebook/

medios convencionales tanto con los Estados Unidos como con China mediante la modernización y potenciación de las fuerzas de disuasión nuclear. Asimismo, han ido introduciendo cambios doctrinales que se han plasmado en documentos oficiales destinados tanto al consumo de sus élites como hacia el exterior, también como parte de su estrategia de comunicación destinada a generar disuasión frente a otras potencias. Más recientemente, la guerra en Ucrania ha llevado a una actualización de los mismos, precisamente para reforzar ese mensaje frente a lo que consideran intentos de injerencia de la OTAN en su zona de influencia tradicional.

La Doctrina Militar rusa de 19 de diciembre de 2014 establece que las Fuerzas Armadas son la garantía de la seguridad y desarrollo del país a largo plazo[19]. Este documento mantuvo en vigor un anexo reservado, en el que se declaraba que las armas nucleares cumplen tanto una función disuasoria como también militar. El 2 de junio de 2020 el presidente Putin hizo públicos por primera vez esos supuestos de empleo bajo el título de «Fundamentos de la política estatal sobre disuasión nuclear»[20], documento que ha sido actualizado recientemente (19 de noviembre de 2024) para tratar de responder a los retos planteados por la guerra en Ucrania en materia de disuasión nuclear.

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2 de julio de 2021 es un documento extenso que establece los desafíos y amenazas a los que se enfrenta el país durante la presente década[21]. Aquí se repiten las posiciones ya conocidas de rechazo a las actividades de la OTAN, el incremento de sus infraestructuras militares en el este de Europa y la expansión de los ejercicios cerca de las fronteras rusas, según su enfoque potencialmente peligroso para su seguridad. También se habla del aumento de las amenazas militares, operaciones en la zona gris y de reducción del umbral de empleo de las armas nucleares en caso de conflicto. De forma significativa, todos estos escenarios se están poniendo sobre la mesa en el contexto de la guerra en Ucrania[22].

El 19 de noviembre de 2024 el presidente ruso firmó una actualización de la política sobre el uso de armas nucleares[23]. Como el documento anterior, esta nueva versión declara que dichas armas son la garantía última de la existencia de Rusia. En consecuencia,

[19] Documento en inglés. Disponible en: https://rusmilsec.blog/wp-content/uploads/2021/08/mildoc_rf_2014_eng.pdf
[20] Disponible en: http://www.kremlin.ru/acts/news/63447
[21] Disponible en: http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/QZw6hSk5z9gWq0plD1ZzmR5cER0g5tZC.pdf
[22] El 25 de abril de 2025 el secretario del Consejo Seguridad ruso, general Sergey Shoigú, anunció que se están preparando propuestas de modificación de la Estrategia de Seguridad Nacional.
[23] Disponible en: http://www.kremlin.ru/acts/news/75598

establece que, frente a una agresión masiva, el Kremlin podrá responder con un contraataque nuclear como aplicación de la estrategia de disuasión por castigo. Además, hay que tener en cuenta que no existe una declaración de no primer uso (NFU por sus siglas en inglés) y que se rechaza explícitamente la posibilidad de una guerra nuclear limitada.

Para cumplir estas previsiones, se requiere mantener el potencial de fuerza en un nivel suficiente que permita garantizar la disuasión y asegurar la defensa del país en caso de agresión, incluida la posesión de una enorme fuerza de contragolpe, hasta ahora ajustada a los acuerdos en vigor. Esto es así porque, a pesar de la suspensión de la participación rusa en el tratado Nuevo START anunciada el 21 de septiembre de 2023, tanto los Estados Unidos como Rusia continúan cumpliendo los límites cuantitativos que imponen a sus sistemas nucleares estratégicos. Pero, como se señaló más arriba, expirará en febrero de 2026, salvo que se pacte *in extremis* su renovación o acuerden respetar esos límites mediante declaraciones unilaterales, jurídicamente vinculantes.

Por su parte, el Programa Estatal de Armamentos actualmente en vigor (PEA-27) se aprobó el 31 de diciembre de 2018. Las prioridades son la producción y entrada en servicio de nuevos sistemas de lanzamiento de armas nucleares de largo alcance (vectores), las municiones guiadas de precisión, las capacidades de vigilancia y comunicaciones espaciales, la robótica aplicada al campo de batalla y el desarrollo y la aplicación de la inteligencia artificial (IA) en todos los ámbitos de la defensa como potenciador de capacidades. Por ahora, la financiación de una guerra larga en Ucrania no ha afectado a estas prioridades, que continúan gozando de las máximas ventajas en la asignación de los recursos[24]. Pero, esto no es sorpresivo porque los dirigentes rusos entienden que, a pesar de crisis coyunturales, la carrera tecnológica define el futuro.

Las armas estratégicas avanzadas rusas

La expresión «nuevas armas avanzadas» se refiere a ese conjunto de sistemas estratégicos que detalló el presidente Putin en su discurso de 1 de marzo de 2018, así como a otros sistemas de largo alcance que llevaban décadas en desarrollo y que

[24] PÉREZ GIL, L. *Capacidades militares rusas y economía de guerra en el conflicto en Ucrania*. Documento de Análisis IEEE 48/2024. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA48_2024_LUIPER_Ucrania.pdf

pudieron progresar gracias a la aplicación de nuevas tecnologías, disponibilidad financiera, y también a la concurrencia de un sistema educativo que forma adecuadamente a los ingenieros y técnicos que lo han hecho posible.

Tales sistemas han sido diseñados para superar la amenaza que representan los sistemas BMD y que contradicen los fundamentos de la estrategia basada en la destrucción mutua asegurada (MAD en inglés). Se caracterizan por la aplicación de nuevas tecnologías de materiales, hipervelocidad, empleo de generadores termoeléctricos de radioisótopos (RTG o pilas nucleares), largo alcance (más de mil kilómetros) y capacidad de carga de combate tanto convencional como nuclear. Su finalidad político-estratégica es reforzar la disuasión y preservar la inmunidad frente a un ataque masivo por parte de cualquier potencia.

La primera prioridad del PEA-27 es la modernización de las fuerzas de disuasión nuclear. En su componente terrestre, las Fuerzas de Misiles Estratégicos (RVSN en ruso) planean reemplazar el ICBM pesado R-36M2 Voevoda (SS-18 Satan)[25] en servicio desde los años ochenta por uno nuevo que permanecerá operativo durante las próximas cuatro décadas. Para ello, está en desarrollo el ICBM RS-28 Sarmat (SS-X-30 Snowflake).

Este es un imponente misil balístico de combustible líquido de 208 toneladas de peso, con un alcance de más de 10.000 kilómetros. Su cabeza de combate cuenta con vehículos de reentrada múltiple independientes (MIRV) que pueden cargar hasta 10 ojivas nucleares con una potencia de cinco a ocho megatones o también tres HGV Avangard (sistema que se describe a continuación), así como ayudas a la penetración, esto es, señuelos destinados a engañar a los sistemas de detección en la trayectoria de impacto.

La misión principal del Sarmat es el ataque nuclear contra blancos de alto valor político como centros de decisión gubernamentales o las ciudades (los grandes rehenes de la era nuclear), así como ejecutar bombardeos de precisión cuando emplea vehículos hipersónicos Avangard. Debía entrar en servicio en 2018, pero se han sucedido los aplazamientos debido a retrasos en el programa de vuelos, que no comenzaron hasta

[25] Entre paréntesis se indica también su nomenclatura según estándar OTAN.

abril de 2022. Además, se han sumado varios fallos (febrero y octubre de 2023) y una explosión catastrófica dentro de un silo de pruebas en Plesetsk (septiembre de 2024)[26].

En todo caso, el objetivo de fuerza ruso es contar con unos 300 ICBM: 250 RS-24 Yars, emplazados en silos y en sistemas móviles, que continúan entrando en servicio con una cadencia sostenida, así como 50 nuevos Sarmat, armados con diferentes tipos de ojivas adaptadas a diferentes misiones.

En segundo lugar, el Avangard es un vehículo portador de ojivas de combate con capacidades hipersónicas, diseñado para ICBM, que aparentemente contaría con capacidad de combate dual. Su calendario de desarrollo y capacidades muestra que surgió como respuesta al programa estadounidense *Prompt Global Strike*, destinado a obtener un sistema de ataque hipersónico de largo alcance, con capacidad para batir objetivos con precisión mediante una potente carga convencional[27]. Sin embargo, se estima que los desarrollos ruso y chino han puesto énfasis en su capacidad nuclear[28].

Debido a los retrasos en el programa Sarmat, el mando militar ruso tomó la decisión de equipar un puñado de ICBM UR-100NUTTk (SS-19 Mod. 4 Stilleto) con vida operativa extendida con las ojivas Avangard. Los dos primeros misiles entraron en servicio el 27 de diciembre de 2019 y actualmente dos regimientos de la 13 ª División de Misiles de Dombarovsky, en la región de Oremburgo, cuentan con doce misiles operativos[29].

En tercer lugar, el misil de crucero 9M730 Burevestnik (SSC-X-9 Skyfall) es uno de los programas más complejos y controvertidos del arsenal ruso debido a las dificultades para clasificarlo como arma estratégica y, en consecuencia, quedar dentro de la aplicación del tratado Nuevo START. Su característica fundamental es que está propulsado por una pila nuclear tipo RTG, que le permite mantenerse en vuelo de forma ilimitada a velocidad subsónica. La misión de este tipo de armas es el ataque por sorpresa contra blancos situados en profundidad en territorio enemigo.

[26] PODVIG, P. «A failed test of Sarmat destroyed the test silo», *Russian Strategic Nuclear Forces*, 2024. Disponible en: https://russianforces.org/blog/2024/09/a_failed_test_of_sarmat_destro.shtml
[27] PÉREZ GIL, L. «Armas hipersónicas», *Revista General de Marina*. Julio de 2016, pp. 105-113. Disponible en: https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2016/07/cap10.pdf
[28] También ha habido exóticas propuestas de estas características por parte de Irán y Corea del Norte, pero que responden más a necesidades propagandísticas de esos regímenes que a la adquisición de capacidades militares reales.
[29] PODVIG, P. «New Avangard positions at Dombarovskiy», *Russian Forces*. 28 de mayo de 2025. Disponible en: https://russianforces.org/blog/2025/05/new_avangard_positions_at_domb.shtml

A pesar de las declaraciones de algunos funcionarios rusos, se trata de un sistema que no ha madurado lo suficiente como para estimar una fecha de entrada en servicio, debido a la necesidad de resolver complejos problemas técnicos asociados a su propulsión de características únicas. De hecho, el 8 de agosto de 2019 se produjo un accidente con consecuencias radiológicas en el campo de tiro de armas navales de Nenoksa, en el mar Blanco, en el que murieron cinco especialistas de Rosatom[30]. No obstante, las pruebas han continuado, como demuestran los cambios observados sobre el terreno en Nenoksa, en el campo de pruebas nucleares de Pankov en Nueva Zembla, así como en el sitio Vologda-20 en la región del mismo nombre, asociado al despliegue operativo de este sistema.

En cuarto lugar, el ALBM hipersónico Kh-47M2 Kinzhal (AS-24 Killjoy) se desarrolló a partir del SRBM 9M723 Iskander-M (SS-26 Stone) con una ojiva convencional o nuclear. Es un misil que se lanza desde cazabombarderos Mikoyan MiG-31K Foxhound-D y bombarderos Sukhoi Su-34 Fullback y Tupolev Tu-22M3 Backfire-C. Alcanza velocidades de Mach 8 a 10, tiene un alcance superior a 1.000 kilómetros y su cabeza de combate cuenta con hasta seis señuelos que despliega durante las maniobras de reentrada y aproximación al objetivo. Su misión es el ataque a objetivos de alto valor como concentraciones de tropas, buques, agrupaciones anfibias en zonas próximas a la costa e instalaciones portuarias, pero también bases aéreas y objetivos protegidos con una fuerte defensa antiaérea debido a su capacidad para superar estos sistemas.

Entró en servicio en diciembre de 2018 en un escuadrón activado en la base aérea de Aktjubinsk, en el Distrito Militar Sur, pero hoy esas capacidades están asignadas a la Aviación de Largo Alcance (Aviación Estratégica), que es el componente aéreo de la tríada nuclear estratégica. Se ha empleado con profusión en la guerra en Ucrania.

Quinto, el 2M39 Poseidón (Kanyon) es un gigantesco torpedo estratégico autónomo, aunque también se le ha considerado como vehículo autónomo submarino (UUV), que cuenta con un sistema de propulsión nuclear como el GLCM Burevestnik. Mide veinticuatro metros de longitud y 1,6 metros de diámetro, tiene un alcance de más de 10.000 kilómetros y una cabeza de combate nuclear con ojiva de 100 a 300 kilotones (kt).

[30] KRZYZANIAK, J. «The Nenoksa accident: A timeline of confusing and conflicting reports», *Bulletin of the Atomic Scientists*. 23 de agosto de 2019. Disponible en: https://thebulletin.org/2019/08/the-nenoksa-accident-a-timeline-of-confusing-and-conflicting-reports/

El potencial destructivo que se le ha asignado en medios generales, pero también en algunos especializados, resulta exagerado con las ojivas actualmente en servicio[31]. Para su empleo se han construido nuevos submarinos nucleares: el primero de la clase Belgorod, que entró en servicio en 2022, y la clase Jabárovsk con dos buques en construcción, aunque este programa avanza bajo el mayor secretismo[32].

La misión primaria es el ataque contra blancos costeros para producir daños catastróficos. Aunque existen informaciones de que se han realizado pruebas de lanzamiento tanto desde plataformas fijas como desde submarinos especiales, parece poco probable que haya entrado en servicio.

Además de los sistemas de armas avanzados de desarrollo reciente o recientemente incorporados al servicio, las Fuerzas Armadas rusas cuentan con una panoplia de misiles de largo alcance con capacidad dual, que emplearon primero en la guerra en Siria (2015-2025) y después de forma masiva contra Ucrania (2022-2025).

Es difícil señalar cuál es el misil más importante en el arsenal ruso porque cada uno ha sido diseñado y producido para un sistema de armas específico y se emplea según su propio cometido o misión.

Las Fuerzas Terrestres tienen catorce brigadas de misiles tácticos que están asignadas a los ejércitos mecanizados o acorazados. Cuentan con tres tipos de misiles: el balístico 9M723 Iskander-M, del que deriva el ALBM Kinzhal, así como dos misiles de crucero de diferentes alcances, por un lado el 9M728 (SS-C-7 Southpaw) de solo 500 kilómetros y, por otro, el 9M729 (SS-C-8 Screwdriver) de 1.500 a 2.000 kilómetros; ambos misiles de crucero son versiones terrestres del ubicuo Kalibr naval.

En efecto, la Marina rusa emplea con profusión misiles de la familia Kalibr, tanto su versión antibuque 3M54 (SS-N-27 Sizzler) como la de ataque a tierra de largo alcance 3M14 (SS-N-30A Sagaris). Estos misiles se embarcan en buques de superficie desde corbeta hasta crucero dotados de lanzadores verticales (VLS) Kalibr-NK, así como en submarinos nucleares (con VLS Kalibr-PL) y convencionales, desde los tubos lanzatorpedos. El misil de crucero es subsónico, destaca por su alcance estimado en

[31] KAUR, S. «One nuclear-armed Poseidon torpedo could decimate a coastal city. Russia wants 30 of them», *The Bulletin of the Atomic Scientists*. 14 de junio de 2023. Disponible en: https://thebulletin.org/2023/06/one-nuclear-armed-poseidon-torpedo-could-decimate-a-coastal-city-russia-wants-30-of-them/

[32] PÉREZ GIL, L. «La Fuerza Submarina de la Flota rusa del Pacífico», *Revista General de Marina*. Mayo de 2023, pp. 695-716. Disponible en: https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2023/05/RGMMayo2023Parte07.pdf

2.500 kilómetros y su sistema de guía le permite batir objetivos con gran precisión. Se ha hecho un empleo intensivo en el conflicto de Ucrania.

Además, las fragatas más modernas de la clase Gorshkov así como los submarinos nucleares multimisión de la clase Yasen comenzaron a embarcar en 2022 el nuevo misil de crucero hipersónico 3M22 Tsirkon (SS-N-33 Zircon). El 3 de diciembre de 2024 aparecieron las primeras imágenes nítidas de este misil durante un ejercicio de la Marina rusa al sureste de Chipre. Además, existe una versión de lanzamiento aéreo (ASCM), que también se ha usado contra Ucrania y se ha desarrollado una versión terrestre, que probablemente también haya sido empleada en condiciones bélicas.

Los grandes bombarderos de la Aviación Estratégica —Tupolev Tu-95MS Bear-H y Tu-160 Blackjack— operan como plataformas de lanzamiento de los misiles de crucero más modernos, como el ALCM Kh-101 (AS-23 Kodiak) con un alcance de 2.500 kilómetros. La versión convencional transporta una carga de 450 kilos de explosivo y la nuclear (Kh-102) de hasta 300 kt. Este armamento se ha usado persistentemente contra Ucrania.

Empleo de misiles de largo alcance contra Ucrania

Como se observa, las Fuerzas Armadas rusas emplean de forma masiva los misiles de largo alcance con capacidad dual más avanzados contra Ucrania, aplicando su doctrina de Operaciones Estratégicas de Destrucción de Infraestructuras Críticas (OPEDIC)[33].

En primer lugar, los misiles balísticos y los hipersónicos han mostrado una gran eficacia en combate. En la fase inicial de la guerra se consumieron de forma indiscriminada, sobre todo los SRBM Iskander-M porque se pensaba en un conflicto de corta duración. Sin embargo, como consecuencia de su elevado coste y escaso número pasaron a usarse de forma selectiva contra objetivos de alto valor (sistemas de misiles antiaéreos, radares, puestos de mando, depósitos de municiones, concentraciones de tropas) con resultados en apariencia devastadores. Se han empleado tanto en bombardeos coordinados con otras municiones como en ataques selectivos. Debido a que su principal característica es la hipervelocidad, los sistemas antiaéreos tienen grandes dificultades para detectarlos

[33] En REACH, C., BLANC, A. y GEIST, E. *Russian military Strategy. Organizing operations for the initial period of war*. Santa Monica, Rand, 2022. Disponible en: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RRA1200/RRA1233-1/RAND_RRA1233-1.pdf

y carecen de capacidad de derribo. A ello se añade el uso de señuelos en la trayectoria final de impacto, que hace extremadamente complicada su interceptación.

En segundo lugar, los misiles de crucero (terrestres, navales y aéreos), por su parte, son vulnerables al fuego de las defensas antiaéreas, sobre todo cuando se emplean solos o vuelan rutas conocidas o predecibles. Sin embargo, cuando forman parte de acciones de bombardeo coordinado que implican el empleo simultáneo y masivo de misiles de diferentes tipos, vehículos aéreos no tripulados y señuelos que saturan las defensas, se muestran muy efectivos, como sucedió de 11 de febrero de 2025, cuando una andana de veinte misiles navales Kalibr disparados desde buques en el mar Negro destruyó dos grandes depósitos de gas en Poltava y Chernígov[34]. Acciones similares se ejecutaron el 24 de abril, 25 de mayo y 6, 15 y 17 de junio de 2025, lo que también indica una mejora en el proceso de selección de objetivos dinámico[35]. Además, han ido sumando nuevas capacidades, como el lanzamiento de bengalas defensivas en la fase final de aproximación al objetivo —para perturbar los misiles antiaéreos de guía infrarroja— o el empleo de submuniciones de racimo para batir sistemas antiaéreos ucranianos.

En tercer lugar, el 21 de noviembre de 2024 las fuerzas rusas emplearon por primera vez un misil balístico de alcance intermedio (IRBM) denominado Oreshnik contra la Fábrica de Misiles Yuzhmash en Dniepropetrovsk, que sufrió el impacto de un puñado de ojivas con explosivo convencional. En una intervención pública ese día el presidente ruso habló de ojivas hipersónicas, esto es, cargas explosivas que vuelan a altísimas velocidades y que hacen ineficaz cualquier tipo de sistema antiaéreo en servicio[36].

No obstante, el empleo de este sistema no tenía una finalidad estrictamente militar, sino que formaba parte de la campaña de influencia estratégica desplegada por el Kremlin en el conflicto de Ucrania. Primero, frente a los países occidentales trató de poner de manifiesto su voluntad para emplear cualquier tipo de armamento en caso de una implicación directa de la OTAN en el conflicto. Segundo, de cara a terceros trataba de transmitir que los errores político-estratégicos que comenten los Estados Unidos los pagan otros, recordando que este tipo de misiles estaban prohibidos bajo el Tratado de

[34] PÉREZ GIL, L. Buques de la Flota del Mar Negro bombardean Ucrania. *Revista General de Marina*, abril de 2025, p. 675. Disponible en: https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2025/04/RGMAbril2025.pdf
[35] La reiteración de este tipo de ataques parece señalar una consolidación de la campaña de bombardeo estratégico ruso.
[36] Texto de la comparecencia se encuentra disponible en: http://www.kremlin.ru/events/president/news/75614

Misiles de Corto y Medio Alcance (tratado INF), denunciado en 2019. Tercero, señaló a los dirigentes ucranianos que, a pesar de toda la ayuda militar de Occidente, Ucrania está indefensa ante la supremacía de las armas estratégicas rusas.

En un escenario potencial de escalada, como el que se ha visto recientemente con los ataques de drones FPV contra las bases aéreas de la Aviación Estratégica rusa y la destrucción de una decena de bombarderos pesados[37], no se puede descartar que, en algún momento, recurran a medios más poderosos, como ICBM con carga convencional (por ejemplo con hasta 10 toneladas de explosivo) o Avangard con carga también convencional, contra blancos significativos, de nuevo, como parte del mensaje estratégico del Kremlin de emplear la fuerza y la determinación de su empleo.

Conclusiones

En un sistema internacional complejo e inestable, los dirigentes rusos ponen el énfasis en sistemas de armas avanzadas que permiten compensar la desigualdad en capacidades convencionales respecto de otras grandes potencias, ayudan a mantener la estrategia de disuasión nuclear y sirven para salvaguardar su estatuto de gran potencia.

En el contexto de conflictos convencionales de alta intensidad les permiten ejercer un alto grado de control estratégico sobre la toma de decisiones del adversario. Además, pueden recurrir a ese poder para degradar progresivamente la capacidad de resistencia de un adversario no nuclear mediante el bombardeo estratégico.

En la guerra en Ucrania la posesión de esas armas ha ejercido ambas funciones: disuasión frente a un papel más activo de la OTAN, para tratar a toda costa de bloquear su participación directa en el conflicto, y para acometer la destrucción progresiva de las infraestructuras ucranianas.

En un sistema multipolar este enfoque encierra en sí mismo el peligro de la proliferación de misiles de largo alcance, municiones guiadas e hipersónicas, pero también de las armas nucleares, puesto que las señales que se observan en este último ámbito son

[37] DE TROULLIOUD DE LANVERSIN, J. «Ukrainian attack on Russian bombers shows how cheap drones could upset global security», *Bulletin of the Atomic Scientists*. 5 de junio de 2025. Disponible en: https://thebulletin.org/2025/06/ukrainian-attack-on-russian-bombers-shows-how-cheap-drones-could-upset-global-security/

alarmantes. En consecuencia, se complica exponencialmente el proceso de toma de decisiones para todos los actores en caso de escalada de un conflicto.

En esos escenarios, tanto las potencias secundarias como los países que no tienen influencia más allá de su propio espacio circundante quedan inermes ante el poder avasallador de las grandes potencias y sus armas estratégicas.

Finalmente, se puede afirmar que, a pesar de que esas armas han demostrado su eficacia tanto en la disuasión como en el combate, la guerra en Ucrania también ha demostrado que, para alcanzar la victoria, se siguen necesitando soldados sobre el terreno.

*Luis V. Pérez Gil**
Doctor en Derecho con Premio Extraordinario
Teniente RV. Analista IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

51/2025 julio de 2025

José Ignacio Castro Torres

La guerra de los doce días: El león de Judá contra el león del sol

La guerra de los doce días: El león de Judá contra el león del sol

Resumen:

El programa nuclear iraní ha sido fuente de preocupación desde que se descubriera su existencia a primeros de siglo. Tras una serie de conflictos y negociaciones, Irán había adquirido una serie de capacidades nucleares que hacían sospechar que este país podría encontrarse en el umbral de un programa nuclear militar. En un amplio contexto de conflicto en la región del Oriente Próximo, Israel no parece dispuesto a que ninguno de los actores regionales se dote de armas nucleares. Por este motivo realizó una operación de degradación de las capacidades nucleares y misilísticas iraníes, aunque no llegó a su completa destrucción por la falta de medios convencionales para llevarla a cabo. Estados Unidos ha demostrado que mantiene sus capacidades de gran potencia, destruyendo instalaciones a gran profundidad con medios convencionales que solo poseen los norteamericanos. Aunque en el corto plazo las capacidades iraníes han sido gravemente degradadas, la solución exclusivamente militar debe ser complementada con otros instrumentos de poder que proporcionen a los iraníes distintas vías alternativas a la opción nuclear.

Palabras clave:

Israel, Irán, EE.UU., Guerra de los Doce Días, Nuclear

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

The Twelve days war: The lion of Judah vs the lion of sun

Abstract:

The Iranian nuclear program has been a source of concern since its existence was discovered at the beginning of this century. After several conflicts and negotiations Iran had acquired numerous nuclear capabilities raising suspicions it might be on the threshold of a military nuclear program. In a broad context in the Middle East regional conflict, Israel does not seem disposed to allow any of the regional players to acquire nuclear weapons. For this reason it carried out an operation to degrade Iran's nuclear and missile capabilities, although it did not achieve their complete destruction due to the lack of conventional means to carry it out. United States has shown that it maintains its high-power capabilities, destroying facilities at great depth with conventional means that only Americans possess. Although in the short term the Iranian capabilities have been severely degraded, an exclusively military solution must be complemented with other instruments of power providing the Iranians with alternatives to the nuclear option.

Keywords:

Isarel. Iran, US, Twelve days war, Nuclear

Introducción

La cuestión nuclear entre Israel e Irán ha sido una constante en el enfrentamiento dentro del conflicto crónico que mantienen ambos países. Dicho conflicto tuvo un repunte extraordinario tras los atentados del 7 de octubre de 2023, en los que el grupo terrorista Hamas asesinó a cerca de 1.500 personas que se encontraban en la zona israelí próxima a la franja de Gaza.

El primer ministro Netanyahu declaró que su país se encontraba combatiendo en siete frentes, en referencia a los territorios de Gaza y Cisjordania, a los que habría que añadir los escenarios del Líbano, Siria, Irak, Irán y la región de Yemen controlada por el movimiento huzí[1]. En todas estas zonas de operaciones los israelíes han podido enfrentarse con sus enemigos sin necesitar asistencia directa para realizar acciones ofensivas, si bien han sido respaldados por sus aliados en las ocasiones en las que Irán ha realizado ataques sobre Israel con misiles, cohetes o drones[2].

En relación con el programa nuclear iraní, no existe la evidencia fehaciente de que este tenga un componente militar, pero Israel siempre ha expresado su temor debido a los constantes impedimentos que Irán ha realizado ante las labores de inspección del Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA).

En ocasiones anteriores Irán ha acusado a Israel de realizar ataques y sabotajes contra su programa nuclear y de misiles, asi como contra personal científico y militar de importancia clave en dichos programas. Sin embargo, en esta ocasión, las instalaciones nucleares iraníes eran redundantes y se encontraban defendidas activamente, así como protegidas pasivamente.

La tecnología armamentista israelí no poseía la capacidad de destrucción de las instalaciones nucleares iraníes, a menos que emplease sus propias armas nucleares, tenencia que no ha sido tampoco ha podido ser demostrada con pruebas claras. Por ello, tras una serie de negociaciones infructuosas, EE.UU. decidió involucrarse en el componente nuclear del conflicto para destruir las instalaciones iraníes.

[1] Expresión fonética del término que en el idioma ingles se escribe como “houthi”
[2] Para una actualización sobre la evolución del conflicto se recomienda la lectura del documento de análsis del IEEE: Israel frente a sus rivales externos e internos. El conflicto de Gaza. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/israel_frente_a_sus_rivales_externos_e_internos

A lo largo del presente documento se estudiarán las razones que podrían llevar a Irán para poseer un programa nuclear y las que motivan a Israel para impedirlo, al margen de los acuerdos internacionales, como puede ser la pertenencia iraní al Tratado de No proliferación nuclear (TNP). Igualmente se analizarán las posibles consecuencias de los ataques israelí y estadounidense sobre las instalaciones iraníes y las repercusiones que pueden haber ocasionado sobre Iran, tanto a nivel regional como interno. No obstante lo anterior y dado lo cambiante de la situación, este análisis constituye una valoración de primeras impresiones sujeto a la evolución de los acontecimientos.

Israel y la doctrina Begin

Israel se percibe como un país con debilidades estructurales debido a su situación geográfica y a lo reducido de su tamaño y población. Por ello necesita poseer una ventaja tecnológica que le coloque en un plano de superioridad frente a sus probables adversarios. En el caso de que la superioridad convencional pudiera ser rebasada, la capacidad nuclear sería suficiente para disuadir a cualquier actor hostil. Sin embargo, si alguno de sus enemigos se dotase de armas nucleares, la paridad nuclear impediría a los israelíes poder contar con esta baza de disuasión.

Por ello Israel no tolerará, si puede, que un posible adversario se dote de capacidades nucleares, buscando su impedimento por todas las vías posibles, en lo que se conoce como “Doctrina Begin”. Esta parte del año 1981, en la que el primer ministro Menahem Begin tomó la decisión de destruir las instalaciones nucleares iraquíes del régimen de Sadam Hussein[3]. En 2004 los israelíes de nuevo descubrieron que el régimen sirio de Bassir al Assad estaba construyendo una instalación nuclear en la zona de Deir al-Zour. Tras un seguimiento del programa, en el año 2007 y bajo la administración de Ehud Olmert, el reactor sirio fue igualmente destruido, hecho que Israel no reconoció hasta pasada más de una década[4].

Irán también constituyó un problema para los israelíes desde el nacimiento de la república islámica en 1979, pues el entonces líder supremo, el imán Jomeini, declaró que

[3] AMOS, Yadlin: «The “Begin Doctrine”: The Lessons of Osirak and Deir ez-Zor». INSS Insight Núm. 1037, 21 de marzo de 2018. https://www.inss.org.il/publication/the-begin-doctrine-the-lessons-of-osirak-and-deir-ez-zor/

[4] ARI GROSS, Judah. “Ending a decade of silence, Israel confirms it blew up Assad’s nuclear reactor”. The Times of Israel, 21 March 2018. https://www.timesofisrael.com/ending-a-decade-of-silence-israel-reveals-it-blew-up-assads-nuclear-reactor/

Israel era un régimen ilegítimo y que debía ser eliminado. Esta argumentación también la ha mantenido el actual líder, el imán Jamenei[5].

El descubrimiento en el año 2002 del programa nuclear iraní puso de nuevo a los israelíes en una situación comprometida, teniendo además en cuenta la actitud abiertamente hostil de la república islámica hacia el Estado de Israel. Aunque no existen pruebas incriminatorias, Irán ha acusado a Israel de acciones de destrucción y sabotaje de instalaciones, así como del asesinato de científicos y militares asociados al programa nuclear o de misiles iraní. Una de las acciones más contundentes y de repercusiones mediáticas fue el ataque en el año 2010, con el gusano informático *Stuxnet*, contra las instalaciones de centrifugamiento de uranio, causando severos daños en el programa nuclear iraní que había impulsado el presidente Ahmadinejad[6]. Entre 2010 y 2012 serían asesinados varios científicos nucleares iraníes[7], disminuyendo esta tendencia tras la sustitución de Ahmadinejad por Hassan Rohani, quien comenzó a negociar un posible acuerdo nuclear.

Aunque en el año 2015, el Grupo P5+1[8] consiguió que Irán aceptase el Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC o JPCOA por sus siglas en inglés), el primer ministro Netanyahu anunció en 2018 que Irán había encubierto su programa nuclear antes de llegar al acuerdo. El primer ministro mostró públicamente información que al parecer había sido obtenida por los servicios secretos israelíes y que mostraban documentación asociada a un programa nuclear militar[9]. A partir de este descubrimiento se volverían a producir nuevas acciones israelíes contra el programa nuclear iraní.

[5] JAMENEI, Ali. “Elimination of Zionist regime via a democratic solution accompanied by resistance”. Khamenei.ir, Dec 1, 2023. https://english.khamenei.ir/news/10342/Elimination-of-Zionist-regime-via-a-democratic-solution-accompanied

[6] Reuters. “Irán acusa a "enemigos" de internet por fallas en centrífugas”. November 29, 2010. https://www.reuters.com/article/technology/irn-acusa-a-enemigos-de-internet-por-fallas-en-centrfugas-idUSSIE6AS0UC/

[7] CASTRO, JI. (2013). La comunicación (más allá de la ruptura) cuando fallan las relaciones: Los limites de poder entre Irán, Israel, EEUU y la cuestión nuclear. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, (26), 9-22.

[8] EE.UU, Rusia, China, Reino Unido, Francia y Alemania.

[9] Prime Minister's Office. “PM Netanyahu reveals the Iranian secret nuclear program”. 30.04.2018. https://www.gov.il/en/pages/event_iran300418



Ilustración 1. El primer ministro israelí, Benjamin Netanyahu, detalla la investigación sobre los planes nucleares de Irán durante una conferencia de prensa en el Ministerio de Defensa en Tel Aviv, el 30 de abril de 2018. Fuente: Woods, Mike. "Netanyahu tries to split Trump from Europe on Iran deal". RFI, 02/05/2018. https://www.rfi.fr/en/20180501-israel-s-netanyahu-looks-sway-trump-european-position-iran-deal

El año 2020 destacó por un atentado sin atribuir contra la planta de enriquecimiento de uranio de Fordow, pero sobre todo por el asesinato de Mohsen Fakhrizadeh, considerado como el científico iraní más importante en el programa nuclear iraní y que había sido señalado por Netanyahu en sus declaraciones de 2018[10]. El año 2021 contempló un ataque contra la planta de enriquecimiento de Natanz, que Irán igualmente atribuyó a Israel[11]. Toda esta serie de actuaciones parece que iban encaminadas a retrasar el máximo posible un posible programa militar iraní. No obstante, las capacidades israelíes no habían podido destruir el programa iraní en la misma forma que lo habían conseguido anteriormente en Irak y Siria.

Tras los atentados del 7 de octubre de 2023 se produjeron una serie de intercambios de ataques entre Irán e Israel, destacando en el ámbito nuclear la crisis de abril de 2024, que comenzó con el ataque israelí contra la embajada iraní en Damasco y en que el que murieron los generales de la Guardia de la Revolución Islámica que dirigían las operaciones iraníes en el Levante[12]. La respuesta iraní constituyó un ataque en oleada

[10] BBC News Mundo. "Irán: qué se sabe del asesinato del científico más importante del programa nuclear iraní del que Teherán acusa a Israel". 27 noviembre 2020. https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-55107832
[11] GAMBRELL, Jon. "Iran blames Israel for sabotage at Natanz nuclear site" AP News, April 12, 2021. https://apnews.com/article/world-news-israel-iran-62a7aa3182992ed0f97b5486d71280c2
[12] WINTOUR, Patrick. "Iran vows revenge after two generals killed in Israeli strike on Syria consulate". The Guardian, 1 Apr 2024. https://www.theguardian.com/world/2024/apr/01/israeli-airstrike-on-iranian-consulate-in-damascus-kills-irgc-commander

contra Israel con cohetes, drones y misiles, que fue contenida con la colaboración estadounidense y la de varios países de la región. Sin embargo, la contra-reacción israelí fue muy puntual, destruyendo una batería antiaérea de la base iraní de Isfahan[13].

A pesar de lo contenido de la actuación israelí, esta llevaba implícitos una serie de mensajes muy claros. El primero era que Israel poseía la capacidad y la voluntad de atacar convencionalmente el territorio de Irán si fuese necesario. En segundo lugar, Israel demostraba que las defensas antiaéreas iraníes no eran eficaces frente a un ataque. Por último, la selección del blanco a destruir en la ciudad cuna del programa nuclear iraní, demostraba la resolución de los israelíes de atacar a este programa en caso de que continuase adelante.

En febrero de 2025 se alienaron aún más los intereses de EE.UU. e Israel durante la visita del primer ministro Netanyahu a la Casa Blanca. Aparte de las polémicas declaraciones de querer reubicar a los palestinos fuera de Gaza, en el ámbito nuclear el presidente Trump mostró su satisfacción por haberse retirado del PAIC e imponer sanciones a Irán durante su primer mandato. Además, ambos mandatarios mostraron la firme determinación de impedir que Irán se hiciese con un arma nuclear[14].

A primeros de marzo el presidente Trump hizo llegar una carta al líder Jamenei, expresando sus intenciones de llegar a un acuerdo nuclear, dándole un plazo de dos meses. Aunque el contenido de la carta no fue revelado, en declaraciones posteriores el presidente declaró que «espero que negocien, porque si tenemos que intervenir militarmente, será terrible». Jamenei demostró su desprecio a la misiva estadounidense y advirtió que Irán podría asestar un golpe recíproco. No obstante, el presidente iraní, Masoud Pezeshkian, suavizó las declaraciones del líder alegando que Irán podría mantener relaciones indirectas con los estadounidenses[15]. En este contexto es posible que las declaraciones de Jamenei fueran más dirigidas a su audiencia interna que a sus interlocutores estadounidenses.

Durante los meses de abril y mayo, altos representantes estadounidenses e iraníes mantuvieron una serie de conversaciones indirectas, cuyos resultados no parecieron

[13] VV.AA. “Assessment of Israeli Strike on Iran near Esfahan”. Institute for Science and International Security (ISIS), April 23, 2024. https://isis-online.org/isis-reports/assessment-of-israeli-strike-on-iran-near-esfahan
[14] Times of Israel. “Full text: Trump, at press conference with Netanyahu, says US ‘will take over’ Gaza”. February 6, 2025. https://www.timesofisrael.com/full-text-trump-at-press-conference-with-netanyahu-says-us-will-take-over-gaza/
[15] DAVENPORT, Kelsey. “Trump Sends Iran Letter Amid Military Threats”. Arms Control Today. April 2025. https://www.armscontrol.org/act/2025-04/news/trump-sends-iran-letter-amid-military-threats

satisfacer a ninguna de las partes. Mientras, EE.UU. ejercía presión por medio de un incremento de sanciones[16]. Para colmo de males el OIEA emitió un informe a finales de mayo en el que manifestaba el incumplimiento iraní respecto a permitir las labores de inspección del organismo, así como de la declaración de materiales nucleares. Aunque no encontró indicios de un programa nuclear militar, el OIEA reconoció que Irán estaba acelerando su producción de uranio enriquecido a niveles cercanos a lo que se podía considerar como grado bélico[17].

Las operaciones Rising Lion y Midnight Hammer

La tensión en junio de 2025 había escalado hasta unos niveles muy elevados. El OIEA había reprobado a Irán por no cumplir con sus obligaciones nucleares y el gobierno de Netanyahu sobrevivió a un intento votación para la disolución del parlamento israelí, en mitad de un controvertido proyecto de ley para que los judíos ultraortodoxos realizasen el servicio militar[18]. En este entorno de incumplimiento de los iraníes y de crisis interna israelí era lógico que el gobierno de Netanyahu diese un paso adelante, no solo para desarticular el programa nuclear iraní, sino también para unificar las fuerzas políticas y sociales israelíes.

El paso no se hizo esperar y a partir del día 13 de junio comenzó la operación *Rising Lion*, de nombre bíblico evocador, en la que se atacaron más de 100 blancos con el supuesto objetivo de degradar el programa nuclear iraní, aunque realmente fue mucho más amplio. Los ataques abarcaron la cúpula del poder militar iraní, sistemas de defensa aérea, el programa de lanzamiento de misiles y determinadas infraestructuras críticas energéticas[19].

En cuanto al programa nuclear, fueron eliminados varios científicos clave, asi como instalaciones a nivel de superficie de la planta de enriquecimiento de uranio de Natanz. Aunque también fue atacada la planta de enriquecimiento de Fordow, esta no sufrió

[16] PLEITGEN, Frederik; TAWFEEQ, Mohammed. “US-Iran latest nuclear talks end with limited progress, as Tehran sources express skepticism”. CNN, May 24, 2025. https://edition.cnn.com/2025/05/23/middleeast/iran-doesnt-believe-a-nuclear-deal-is-likely-sources-say-intl

[17] IAEA. GOV/2025/25: NPT Safeguards Agreement with the Islamic Republic of Iran, 31 May 2025. https://www.iaea.org/sites/default/files/25/06/gov2025-25.pdf

[18] AP News. “Israel attacks nuclear program in Iran, drawing waves of missiles”. June 13, 2025. https://apnews.com/live/israel-iran-attack

[19] DOLZIKOVA, Darya; SAVILL, Matthew. Operation Rising Lion: The First 72 Hours. RUSI, 16 June 2025. https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/operation-rising-lion-first-72-hours

daños significativos. Igualmente, Israel atacó la planta de conversión de uranio de Isfahan, que proporcionaba este material configurado para poder ser enriquecido en Natanz y Fordow. Aunque no se tiene constancia, parece que el polígono de experiencias de Parchín también fue atacado[20].

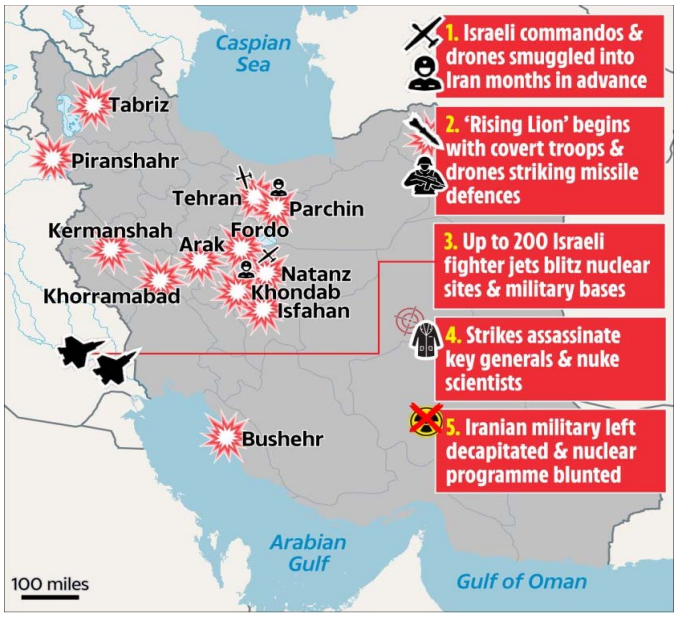


Ilustración 2. Secuencia de la operación *Rising Lion*. Fuente: Davis, Katie. "Years in the making. How Israel decapitated Iran's military & nuke programme in just ONE NIGHT as years of planning revealed by IDF insiders" The Sun, 13 Jun 2025. https://www.thesun.co.uk/news/35386615/israel-iran-military-killing-generals-airstrikes-mossad/

El hecho de que el programa nuclear iraní hubiera sido degradado no querría decir que hubiese sido eliminado, sino que se habría ralentizado en una gran medida. No obstante, este podría reconstituirse y continuar, debido a que los conocimientos, la tecnología y muchos materiales aún podrían encontrarse operativos dentro de las capacidades nucleares iraníes[21].

Al parecer, Trump había mantenido una conversación con Netanyahu el 9 de junio donde posiblemente este último le hubiese comunicado sus intenciones de realizar la operación *Rising Lion*. Tras la operación, el presidente estadounidense siguió manteniendo en público una actitud ambigua, quizás a la espera de ver si Irán se avenía a regresar a la

[20] Ibid.
[21] Debido a que este documento se centra en el programa nuclear iraní, no se describen otros ataques de Israel contra otro tipo de blancos convencionales.

mesa de negociaciones en condiciones favorables para los estadounidenses, pero cuando estas no se produjeron, llegó el momento de tomar la decisión de atacar[22].

Trump se enfrentaba a las cuestiones fundamentales de saber si el ataque sería efectivo y si las consecuencias podrían arrastrar a los EE.UU. a una guerra prolongada. A la primera de ellas sus asesores le respondieron afirmativamente, pero la segunda es algo que escapaba a su control. A pesar de todo ello, el presidente norteamericano decidió efectuar el ataque justo un día después de que se cumpliese el anteriormente referido plazo de dos meses que había dado a los iraníes[23].

El 21 de junio EE.UU. complementó la acción de Israel mediante la operación *Midnight Hammer*, en la que se atacaron las instalaciones de enriquecimiento de Natanz y Fordow, que Israel no había podido destruir por no disponer de capacidades. Igualmente, los norteamericanos atacaron las instalaciones nucleares de Isfahan, sobre las que Israel había causado daños considerables.

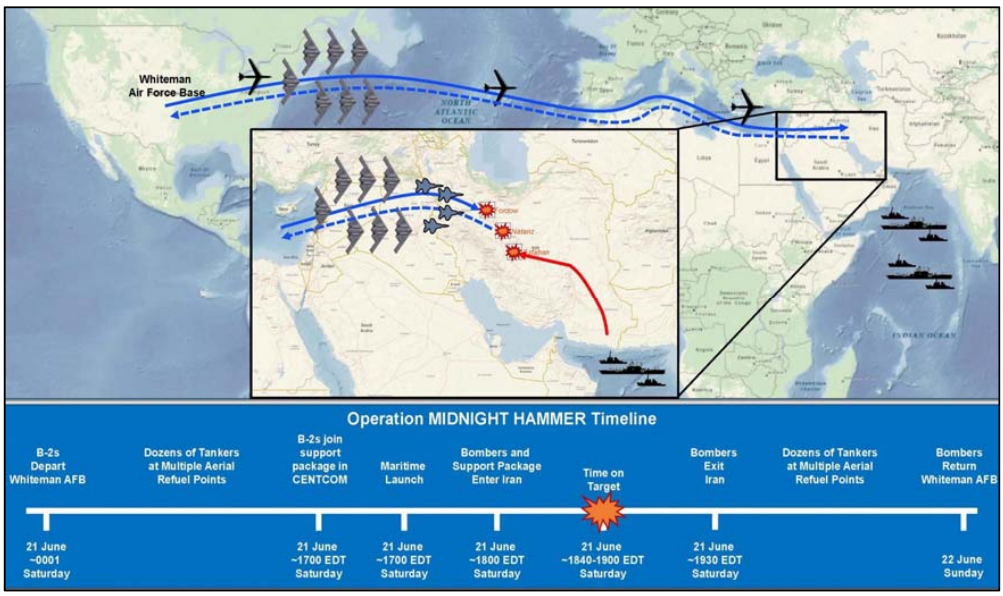


Ilustración 3. Secuencia de la operación *Midnight Hammer*. Fuente: Sorace, Stephen. "A full breakdown of Operation Midnight Hammer, the 'largest B-2 operational strike in US history". Fox News, June 22, 2025. https://www.foxnews.com/world/full-breakdown-operation-midnight-hammer-largest-b-2-operational-strike-us-history

[22] LIPTAK, Kevin; HERB, Jeremy; HOLMES, Kristen. "How Trump quietly made the historic decision to launch strikes in Iran". CNN, June 22, 2025. https://edition.cnn.com/2025/06/22/politics/trump-iran-strike-decision-inside

[23] Ibid.

Las capacidades estadounidenses para destruir blancos a gran profundidad por procedimientos convencionales son únicas y solo se pueden llevar a cabo mediante la bomba GBU-57, que sólo puede lanzarse desde el bombardero B-2. La fuerza principal de ataque, constituida por estas aeronaves, partió directamente de EE.UU. y fue la encargada de degradar profundamente las instalaciones subterráneas de Natanz y Fordow. Mientras, un submarino desplegado en el Índico lanzó dos docenas de misiles Tomahawk contra las instalaciones nucleares de Isfahan[24].

La respuesta iraní al ataque de los norteamericanos fue bastante tibia, con tan solo el lanzamiento de una andanada de cohetes contra la base estadounidense de Al Udeid, en Qatar. Dicha base había sido alertada previamente y las defensas antiaéreas consiguieron neutralizar casi todo el ataque, sin que se produjesen víctimas[25]. Al parecer, Irán no estaba dispuesto a escalar el conflicto y posiblemente la reacción fuese tan solo una forma de contentar a su audiencia interna.

La posición iraní en el contexto de las negociaciones y los acontecimientos

Tras los ataques israelíes y estadounidenses el presidente Pezeshkian ordenó suspender la colaboración con el OIEA, por lo que la labor de sus inspectores estará todavía más limitada. Sin embargo, el ministro de exteriores, Abbas Araghchi, declaró que Irán está dispuesto a continuar las negociaciones con EE.UU., aunque posiblemente las conversaciones tardarán en ser retomadas[26].

La posición de ambigüedad iraní posiblemente busque una compensación interna entre las facciones de poder, al tiempo que una justificación ante la opinión pública. También manda un mensaje de apaciguamiento en el ámbito internacional, pero en ningún caso se aviene a las exigencias de sus interlocutores, posiblemente buscando algunas bazas favorables en futuras conversaciones. Es de destacar el pragmatismo y la racionalidad iraní, que posiblemente vuelva al terreno de las negociaciones, donde se desenvuelve

[24] SORACE, Stephen. “A full breakdown of Operation Midnight Hammer, the 'largest B-2 operational strike in US history”. Fox News, June 22, 2025. https://www.foxnews.com/world/full-breakdown-operation-midnight-hammer-largest-b-2-operational-strike-us-history

[25] SCHIFRIN, Nick; WARSI, Zeba; BARNHART, Eliot. “How Iran’s response to U.S. strikes signaled a desire to de-escalate”. PBS News, Jun 23, 2025. https://www.pbs.org/newshour/show/how-irans-response-to-u-s-strikes-signaled-a-desire-to-de-escalate

[26] GAMBRELL, Jon. “Presidente de Irán ordena suspender cooperación con organismo de control nuclear de la ONU” AP News, July 2, 2025.

muy bien. El hecho de que Irán no haya abandonado el TNP refuerza la teoría de la racionalidad.

Haciendo una visión retrospectiva, Irán se ha visto en situaciones parecidas en otras ocasiones. Baste recordar la crisis de los rehenes estadounidenses de 1981, liberados tras la presión económica del presidente Reagan cuando los iraníes se encontraban en pleno enfrentamiento contra el régimen iraquí de Saddam Hussein[27]. Otro momento similar se produjo durante la llamada *Guerra de los Petroleros*, que durante el mencionado conflicto Irán-Irak en 1988 condujo a los iraníes a atacar a los petroleros kuwaitíes que discurrían por el Golfo. EE.UU. reaccionó destruyendo parte de la flota de guerra iraní en la operación *Prying Manthis* y los buques de Kuwait continuaron operando a través del estrecho de Ormuz[28]. No hay que olvidar que después de los dos mandatos del presidente Ahamadinejad Irán se encontraba ahogado por las sanciones, lo que le condujo a la mesa de las negociaciones que llevó al presidente Rohani a firmar el PAIC[29].

Estos tres ejemplos significativos dan la idea de que los iraníes en momentos de presión ceden en el corto plazo, pero que continúan pugnando por la consecución de sus objetivos en un largo recorrido temporal[30].

Conclusiones

En una visión cortoplacista, la Guerra de los doce días ha puesto a Irán contra las cuerdas en un contexto de debilidad coyuntural, que le ha llevado a un repliegue que podría conducir a unas condiciones ventajosas para israelíes y estadounidenses. Esto puede considerarse cierto, teniendo además en cuenta el contexto regional en el que Irán ha perdido muchos de sus apoyos en el Oriente Próximo. En un plazo mucho mayor habrá que estudiar la evolución de los acontecimientos, en la que la posición geopolítica de Irán le sitúan en una situación de ventaja.

[27] BANKS, David E. The diplomatic presentation of the state in international crises: Diplomatic collaboration during the US-Iran hostage crisis. *International Studies Quarterly*, 2019, vol. 63, no 4, p. 8.
[28] KITTRIE, Orde F.; BOWMAN, Bradley; TALEBLU, Ben Behnam. Deterring Iran's Dash to the Bomb. *Foundation for Defense of Democracies Monograph*, 2024.
[29] SANGER, David E. "CIA Director Says Iran's Economic Peril Helped Drive Nuclear Deal," The New York Times, April 8, 2015. (https://www.nytimes.com/2015/04/09/world/middleeast/cia-director-says-irans-economic-peril-helped-drive-nuclear-deal.html)
[30] Existen numerosos casos en los que Irán ha optado por posturas conciliadoras en el corto plazo. Una de las mejores recopilaciones se puede encontrar en la anteriormente referida obra Deterring Iran's Dash to the Bomb, que puede encontrarse en https://app.askprospero.org/books/fdd-monograph-deterring-irans-dash-to-the-bomb.pdf

Dado el carácter de análisis de primeras impresiones de este documento hay que reconocer que los iraníes han visto severamente dañadas sus capacidades misilísticas y nucleares. Si a ello se le une la mencionada pérdida de apoyos regionales, posiblemente Irán haya perdido una gran capacidad de influencia que le lleve a depender aún más de chinos principalmente y rusos en segundo término.

No se tiene constancia de la destrucción completa del programa nuclear iraní, aunque este haya sido severamente degradado. Es posible que muchos materiales hayan sido previamente evacuados de los emplazamientos atacados y que Irán tenga la capacidad de reconstituir su programa nuclear. Si esta capacidad existiese, los sectores más fundamentalistas del régimen podrían presionar para que Irán sobrepase el umbral nuclear y adquiera la capacidad militar.

Si lo anterior sucediera, se cambiarían las dinámicas de seguridad en el Oriente Próximo. Por ello, poner a Irán en una situación absolutamente crítica podría ser contraproducente. Debería ponerse en marcha una solución basada en la negociación a cambio del alivio de sanciones e incentivos económicos. Entretanto, el régimen iraní continuaría evolucionando.

En cuanto a Israel, nunca va a consentir vivir bajo una amenaza existencial. En cuanto perciba esta posibilidad su reacción seguramente sea buscar la destrucción de dicha amenaza por todos los medios posibles, incluyendo también los militares. Sin embargo, los israelíes deben añadir en sus lecciones aprendidas que su población es vulnerable a los ataques y que, aunque en esta ocasión ha sido de tipo convencional, la probabilidad nuclear sería catastrófica. Independientemente de las medidas militares que determine su gobierno, los instrumentos de poder diplomático, económico, informativo o social, entre otros, deberían ser utilizados en aras de buscar una situación en la que la convivencia sea el objetivo a alcanzar.

Los estadounidenses han salido ampliamente reforzados del conflicto con Irán, teniendo en cuenta que desde la evacuación de Afganistán en 2021 su imagen se encontraba en entredicho. En la denominada guerra de los doce días han demostrado tener capacidades únicas y que su posición de liderazgo global va a ser muy difícil de rebatir. Sin embargo, los enfrentamientos recientes han demostrado que las operaciones cortas son las que deben primar en un futuro para evitar la sobre-extensión y el desgaste que los estadounidenses han sufrido en las dos primeras décadas de siglo.

*José Ignacio Castro Torres**
COR. ET. INF. DEM
Analista Asociado del IEEE
Académico Correspondiente. Academia de las Artes y las Ciencias Militares

.

Documento
Análisis

52/2025 2 de septiembre de 2025

Eva Borreguero Sancho

Indo-Pacífico 2025: estrategias, cooperación y competencia

Indo-Pacífico 2025: estrategias, cooperación y competencia

Este análisis forma parte del Panorama Estratégico 2025

Editado en marzo de 2025

Resumen:

Este artículo explora los principales acontecimientos en el Indo-Pacífico durante los últimos dos años con un enfoque especial en los aspectos económicos y de seguridad que moldean las relaciones entre los actores clave de la región.
El interés por el Indo-Pacífico ha alcanzado cotas sin precedentes entre las grandes potencias mundiales, que consideran la región un área prioritaria. El optimismo que caracterizó el «orden Kissinger», con su visión de un mundo plenamente globalizado, ha dado paso a un escenario marcado por el resurgimiento de la pugna entre grandes potencias. Este nuevo contexto plantea el desafío de la coexistencia entre una potencia hegemónica, Estados Unidos, y otra emergente, China. En este marco, el Indo-Pacífico se ha convertido en un escenario central de rivalidades y convergencias con una intrincada red de intereses y ambiciones que configuran los principales realineamientos de esta época. Retomando la terminología del siglo XIX, estaríamos ante la versión contemporánea del «Gran Juego». El estudio se centrará en las principales potencias económicas del Indo-Pacífico: Estados Unidos, China, India, Japón y Corea del Sur. Incluirá también una mención a Corea del Norte y Filipinas debido a los riesgos que caracterizan sus entornos de seguridad.

Palabras clave:

Indo-Pacífico, rivalidad China-Estados Unidos, India, Japón, Iniciativa de la Franja y la Ruta, Geopolítica, Grandes potencias.

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

Indo-Pacific 2025: strategies, cooperation, and competition

Abstract:

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

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

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

Keywords:

Indo-Pacific, China-US rivalry, India, Japan, Belt and Road Initiative, Geopolitics, Great powers.

Introducción

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

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

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

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

[2] Mann, M. (1991). *Las fuentes del poder social*. Madrid, Alianza Editorial.

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

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

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

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

[3] Josukutty, A. y Sabina Lobo, J. (eds.). (2024). *The New World Politics of the Indo-Pacific: Perceptions, Policies and Interests*. Londres, Taylor & Francis Group.
[4] Sabanadze, N., Vasselier, A. y Wiegand, G. (2024). *China-Russia alignment: a threat to Europe's security* [en línea]. MERICS. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://merics.org/en/report/china-russia-alignment-threat-europes-security

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

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

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

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

Estados Unidos, continuidad y ruptura

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

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

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

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

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

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

La estrategia norteamericana del Indo-Pacífico

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

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

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

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

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

de las cadenas de producción. Sectores críticos cuestionan la falta de contenidos y medidas concretas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

China, el Indo-Pacífico con características chinas

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

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

La estrategia de Xi Jinping para el Indo-Pacífico

Según la web oficial[11], la Ruta Marítima de la Seda abarca una visión de dos océanos conectados que unan «la ASEAN, Asia Meridional, Asia Occidental, África Septentrional y Europa», y una asociación para el mar de China Meridional y los océanos Pacífico e

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

[11] Ver: Belt and Road Portal, disponible en: https://eng.yidaiyilu.gov.cn/project

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

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

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

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

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

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

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

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

La Iniciativa de la Franja y la Ruta ejemplifica el elemento diferencial de la estrategia de construcción de poder del Partido Comunista Chino (PCCh): la diplomacia comercial. La presencia hegemónica de EE. UU. como potencia militar signataria del mayor número de tratados de defensa limitaba la posibilidad de Pekín para competir con Washington en este terreno. Como afirma la politóloga Oriana Skylar Mastro, Estados Unidos «se quedó con todos los buenos aliados»[16] (China solo ha firmado un acuerdo de defensa mutua con Corea del Norte). Por ello el PCCh buscó alternativas inexploradas y encontró un espacio de oportunidad en los acuerdos económicos y las asociaciones estratégicas integrales. La Iniciativa de la Franja y la Ruta ha permitido canalizar los propósitos del PCCh y mejorar la seguridad económica de Pekín. Actualmente, China es la principal economía exportadora del mundo, el mayor acreedor global y el principal socio comercial de más de ciento veinte países. Domina el comercio marítimo en términos de volumen, la actividad de construcción naval y la creación y propiedad de puertos en todo el mundo[17]. Durante la última década, China se ha convertido en un importante socio y proveedor de asistencia y préstamos a las naciones insulares del Pacífico, entre las que destacan las Islas Salomón, con las que firmó un pacto de seguridad en 2022, para la preocupación de Estados Unidos y Australia.

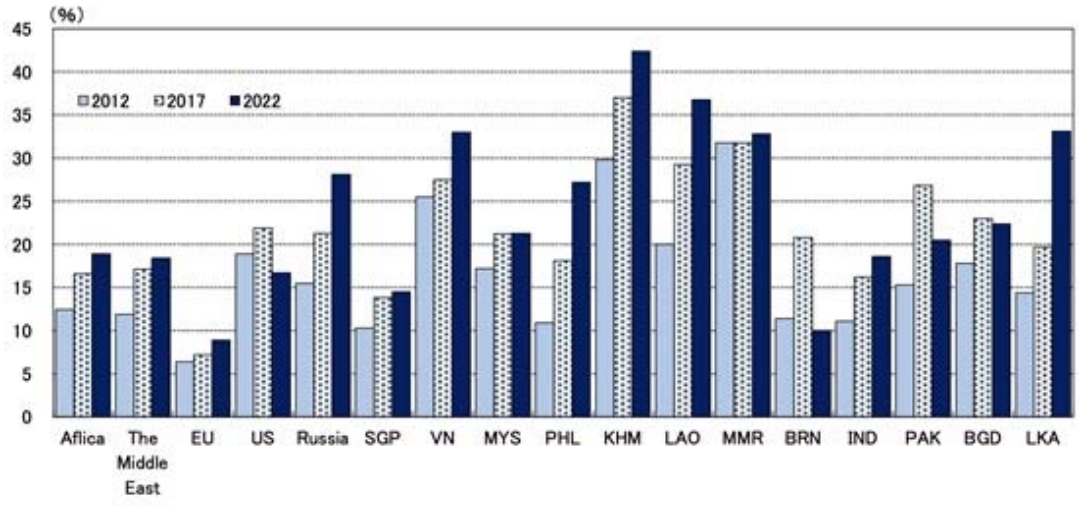


Figura 1. Evolución de la cuota china de sus importaciones totales. *Fuente*: Japan Center for Economic Research

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

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

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

El BRI responde a la visión de Xi, «el sueño chino de rejuvenecimiento nacional» (2013), una narrativa que pone un énfasis especial en el progreso de la ciencia, la tecnología y la innovación, con la Ruta de la Seda digital como dimensión tecnológica. Para el tecnonacionalismo que encarna la visión de Xi, la innovación constituye una prioridad para garantizar la seguridad nacional y el liderazgo económico y político mundial[19]. Según las conclusiones del experto Tai Ming Cheung, el desarrollo de tecnologías críticas tiene especial repercusión en la región que nos concierne[20]. En su obra *Innovar para dominar,* el autor destaca que el Estado de seguridad tecnológica chino persigue la fusión integral de la seguridad civil con la nacional. Actualmente, China avanza en la transición hacia un modelo de innovación autóctona para convertir al país en una potencia de innovación autosuficiente que lidere el mundo, meta que logrará a lo largo de la década de 2020 y principios de 2030 de acuerdo con los planes oficiales —en particular, el programa Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) 2030 y el Plan de Desarrollo Científico y Tecnológico (PML) a Mediano y Largo Plazo 2021-2035. Por último, señala el cambio de un enfoque realista defensivo centrado en el desarrollo económico y con un perfil internacional bajo a otro ofensivo que maximice una seguridad de suma cero en la región de Asia-Pacífico y en los nuevos dominios tecnológicos, como el cibernético y el espacio

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

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

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

ultraterrestre. Todo ello está en línea con el fuerte aumento de la inversión militar y la estrategia de seguridad nacional.

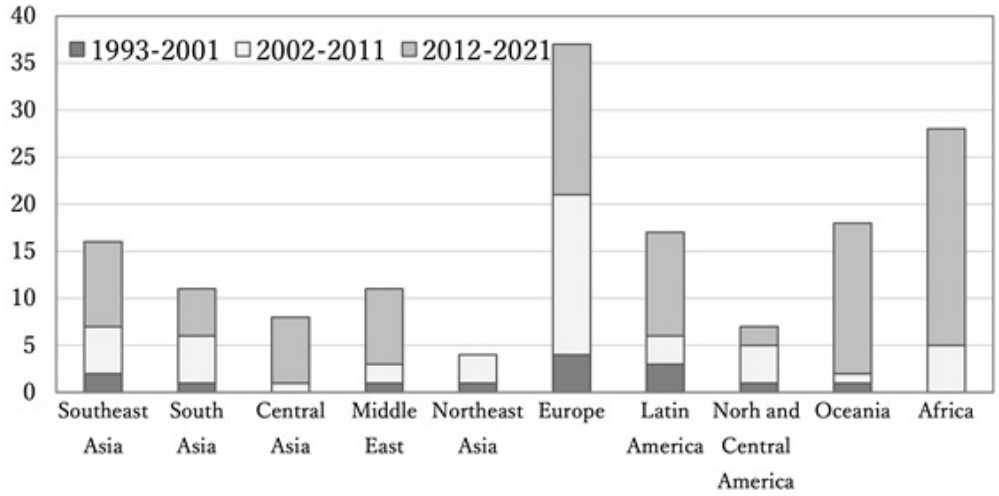


Figura 2. Evolución del número de asociaciones concluidas y mejoradas de China. *Fuente*: Japan Center for Economic Research

La estrategia del PCCh de convertir al país en un poder global económico sirve al principio de preservación de la estabilidad social, objetivo prioritario del libro blanco de *La defensa nacional de China en la Nueva Era*[21]. Esta estabilidad depende del crecimiento económico sostenido que, a su vez, proporciona al PCCh la base de la legitimidad necesaria para gobernar sin sobresaltos domésticos. Ante la desaceleración de la economía china de los últimos dos años, junto con otros factores como el declive demográfico, se abre un escenario de riesgo e incertidumbre.

En 2024, a pesar de la recesión económica, el presupuesto de defensa aumentó y alcanzó los 1665 billones de yuanes (236 000 millones de dólares), un incremento nominal de más del 7 % en el trigésimo año consecutivo de incrementos. Aunque como proporción del PIB (1,27 %) el presupuesto chino es inferior a la media mundial del 1,8 % y al objetivo tradicional del 2 % de la OTAN, la cifra es significativamente mayor a la del

[21] Ver: https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html

resto de cada uno de los países asiáticos, que se calcula que gastaron en su conjunto 298 000 millones de dólares[22].

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

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

En Taiwán, las fuerzas aéreas y navales del EPL han aumentado la frecuencia e intensidad de operaciones militares alrededor de la isla, justificadas en respuesta a lo que considera provocaciones de Taiwán y EE. UU. En el 2024, a los pocos días de la elección del presidente Lai Ching-te, al que Pekín tacha de «separatista peligroso», las fuerzas armadas chinas realizaron, a modo de castigo, los ejercicios de simulacro de guerra «espada conjunta 2024A». La práctica, afirma el *think tank* australiano The

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

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

Jamestown Foundation[24], se desarrolló en nueves lugares y supone una escalada significativa al incluir, por primera vez, las islas de altamar. También demuestra la continuidad de la RPC de emplear tácticas de «zona gris», acciones coercitivas que permanecen por debajo del umbral de un conflicto armado, pero que permiten escalar y desescalar operaciones militares sin desencadenar un conflicto a gran escala. La segunda parte de los simulacros de guerra «espada conjunta 2024B» tuvo lugar en octubre. Taiwán, por su parte, ha aumentado el presupuesto de defensa y ha elevado su capacidad militar.

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

La elección de Ferdinand Marcos Jr. como presidente en 2022 supuso un punto de inflexión en las relaciones sino-filipinas. Marcos Jr. se distanció de las medidas adoptadas por su predecesor, Rodrigo Duterte, de acercamiento amistoso con Pekín y ha reforzado las relaciones con EE. UU. y sus aliados para desarrollar una arquitectura de seguridad regional conjunta. En el 2023, el Gobierno de Filipinas anunció que ampliaba el Acuerdo de Cooperación en Defensa Mejorada (*Enhanced Defense Cooperation Agreement*, EDCA) que proporciona a EE. UU. acceso a las instalaciones militares filipinas a cuatro nuevas bases. Asimismo, firmó un acuerdo para compartir información militar clasificada de inteligencia, el *General Security of Military Information Agreement* (GSOMIA). Otras medidas de colaboración en defensa han sido la participación de Filipinas en cumbres y ejercicios minilaterales, como la primera cumbre Japón-Filipinas-EE. UU. del 2024 o la primera reunión de ministros de Defensa de Australia-Japón-Filipinas-República de Corea-Estados Unidos en noviembre.

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

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

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

Otro aspecto que se debe tener en cuenta será la influencia de la economía china sobre los movimientos externos de Pekín. Para el analista Medcalf, la asertividad de China se explica más como una debilidad que como una prueba de su fuerza. Pekín, al borde de una tormenta perfecta de dificultades nacionales (economía ralentizada, aspiraciones de la población frustradas, desigualdad, problemas medioambientales, envejecimiento de la población), estaría intentando asegurarse una serie de ganancias globales mientras pueda. Otras hipótesis plantean la posibilidad de que, frente a las turbulencias domésticas, el PCCh refuerce las posiciones nacionalistas y de enfrentamiento con otros países o con Taiwán, o que, por el contrario, evite desviar los recursos y la atención hacia conflictos externos que producirían un desgaste innecesario para poder hacer frente a la crisis interna. En cualquier caso, a la vista de la acumulación de tensiones y la intensificación de la actividad militar en la «primera cadena de islas», existe un riesgo real de que la situación derive por accidente en una escalada, con la posibilidad de involucrar a Estados Unidos y otras potencias.

India, entre la dependencia y la autonomía

La India goza de una posición geoestratégica privilegiada en el Indo-Pacífico, la de una cuña continental inserta en el océano Índico desde donde conecta con el mar Arábigo al oeste y con la bahía de Bengala y el mar de Andamán al este. Por otra parte, las islas

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

indias de Andamán, Nicobar y Laquedivas aportan una proyección de poder que se extiende más allá del subcontinente. En la actualidad, el 95 % del comercio internacional de la India en volumen y más del 70 % en valor circulan por estas aguas. No obstante, el ascendente del océano Índico sobre la India no es un fenómeno nuevo, tal como recuerda el historiador y diplomático indio K. M. Panikkar, quien escribió: «una verdadera apreciación de las fuerzas históricas de la India demostrará, más allá de toda duda, que quien quiera que controle el océano Índico tiene a la India a su merced[26]», lo que indicaría el renovado interés de India por su entorno marítimo.

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

La estrategia de Narendra Modi para el Indo-Pacífico

Las prioridades del Gobierno de Narendra Modi para la India se pueden resumir en tres ejes: posicionar al país como una potencia mundial de acuerdo con su peso económico y demográfico, responder al auge de China y preservar la autonomía estratégica. Oficialmente, la India no tiene aliados —el Gobierno nunca ha utilizado ese término—, lo que le permite ejercer una política exterior multilateral, así como mantener buenas relaciones con países antagonistas entre sí, tal que Israel e Irán o Rusia y Estados Unidos. Esto no le ha impedido una praxis de acuerdos que apuntan a una política de acercamiento con instituciones y países socios, entre los que destacan la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y EE. UU. a través de la visión estratégica conjunta para Asia-Pacífico y el océano Índico (2015), el Diálogo de Seguridad Cuadrilátero (Quad) y el Acuerdo de Cooperación Nuclear Civil (2008).

En estos tres ejes, el Indo-Pacífico juega un papel decisivo que se proyecta en la política exterior india y que, tal y como señala el ministro de exteriores S. Jaishankar, despliega una estrategia en círculos concéntricos que van desde la infraestructura marítima nacional hasta el espacio marítimo más allá de las aguas de la India y su inmediata vecindad insular[27]. De acuerdo con estos objetivos, en 2015 la Armada elaboró una estrategia marítima de la India y llevó a cabo una ampliación de las «áreas de interés

[26] Purushothaman, U. (2024). India's interests and strategies in the Indo-Pacific. En: C, A. J., & Lobo, J. S. (Eds.). (2024). *The new world politics of the Indo-Pacific: Perceptions, policies and interests*. Taylor & Francis Group.
[27] Jaishankar, S. (2022). *The India Way*. Harpers Collins, p. 186.

marítimo» a todo el océano Pacífico occidental y sudoccidental[28]. En 2019, el Ministerio de Relaciones Exteriores creó una nueva división del Indo-Pacífico, y la partida del presupuesto de defensa destinada a la Marina ha aumentado de un 14 % en 2021-2022 a un 20 % en 2023-2024[29]. Un esfuerzo incremental para un país que, como afirma director de la Society for Policy Studies, Uday Bashkar[30], después de China es el segundo en la región y cuenta con una proyección para ser una potencia marítima, un objetivo que todavía es aspiracional.

Junto con los objetivos oceánicos mencionados, el Indo-Pacífico representa un escenario de competencia con una China ascendente que Delhi ve como un hegemón regional. El recelo hacia Pekín no ha hecho sino aumentar con su presencia en la proximidad de India a través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, que cuenta con el corredor económico China-Pakistán e instalaciones militares y comerciales en los puertos de Gwadar en Pakistán, Hambantota en Sri Lanka y Chittagong en Bangladesh. El denominado «collar de perlas» que cerca la India.

Las estrategias indias del Indo-Pacífico se han reforzado en los últimos años a través la participación de la India en el Quad[31], la realización de ejercicios marítimos conjuntos y la *Act East Policy*, la política de conectividad entre las regiones del noreste de la India y el Sudeste Asiático.

El foro del Quad aporta una matriz de relaciones bilaterales y minilaterales. En estado de hibernación desde su creación en el 2007, celebró su primera cumbre de jefes de Estado en 2021, al finalizar la pandemia de covid-19. La India y Estados Unidos acercaron posiciones para incluir el intercambio de inteligencia en tiempo real y fomentar capacidades militares en el Indo-Pacífico. En 2022, lanzaron la Iniciativa de Tecnologías Críticas y Emergentes, destinada a fomentar la cooperación en la industria de defensa, fabricar motores a reacción en la India y crear cadenas de suministro de semiconductores alternativas a las de China.

[28] *Ibidem.*
[29] Según el European Parliamentary Research Service.
[30] Baskhar, U. (2025). Atmanirbhar at sea [en línea]. *The Indian Express.* [Consulta: 2025]. Disponible en: https://indianexpress.com/article/opinion/columns/atmanirbhar-at-sea-9783372/
[31] Saran, S. y Pant, H. V. (2024). *Two Decades of the Quad: Diplomacy and Cooperation in the Indo-Pacific* [en línea]. ORF. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.orfonline.org/research/two-decades-of-the-quad-diplomacy-and-cooperation-in-the-indo-pacific

Nueva Delhi ha avanzado sus objetivos geopolíticos marítimos a través de la diplomacia naval con las visitas de la Armada de la India a la región del Indo-Pacífico, que han aumentado en número y alcance, una herramienta que utiliza tanto para asentar las asociaciones marítimas como para enviar indirectamente mensajes disuasorios a Pekín. Si entre 2011 y 2021 la Armada de la India visitó 72 países extranjeros, entre 2023 y 2024 fueron más de 50 puertos externos[32]. En 2023 participó en un ejercicio conjunto con siete Armadas de la ASEAN en el mar de China Meridional, a lo que siguió una declaración conjunta con Filipinas en la que pedía a China que respetara el derecho internacional en sus reclamaciones territoriales.

Aparte de esto, la India ha llevado a cabo su primer ejercicio naval con la Unión Europea en el 2023 en el golfo de Guinea, con buques de Italia, Francia y España. Estas operaciones tienen una relevancia menor que, no obstante, poseen un valor simbólico que no conviene deseñar. Lo mismo ocurre con el ejercicio de asociación marítima (*Maritime Partnership Exercise,* MPX) llevado a cabo en septiembre de 2023 entre el buque de la Armada de la India (INS) Sumedha y el buque de la Armada española (ESPS) Meteoro, y el de la fragata de la Armada de la India INS Tabar con el patrullero de la Armada española Atalaya, ambos en el mar Mediterráneo.

Rivalidad con China

Las discrepancias entre la India y China son una cuestión que, con frecuencia, queda fuera del foco de atención mediático. Incluso la posición pública del PCCh suele relativizar la importancia del país vecino, con una actitud de cierto desdén. Esto no deja de sorprender, pues es un hecho conocido que el PCCh no puede permitirse obviar la relevancia de la India, el único país de la región que puede contrarrestar su poder y hacer frente a su hegemonía, en especial si se tiene en cuenta que, como afirma R. Kaplan, «mientras que China busca expandir su influencia verticalmente, es decir, llegando hacia el sur hasta las cálidas aguas del océano Índico, India busca expandir su influencia horizontalmente, llegando hacia el este y el oeste hasta los fronteras de la India británica de la época victoriana, paralelas al océano Índico»; es decir, sus respectivas ambiciones

[32] Deshpande, S. (2024). Increased deployment, joint exercises, foreign training & faster aid — Indian Navy's growing footprint [en línea]. *The Print*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://theprint.in/defence/indian-navys-growing-footprint-foreign-deployment-training-allied-personnel-backyard-aid/2154505/

se cruzan y están destinados a encontrarse de frente. La India, por su parte, reconoce la excepcionalidad de la problemática con la potencia vecina, tal como reflejan las últimas palabras del ministro de Exteriores indio, Jaishankar: «La India tiene un *problema especial con China* que va más allá y por encima del *problema general de China* del mundo»[33]. En la actualidad, el Ejército indio es el único que mantiene combates cuerpo a cuerpo con soldados chinos, lo que da lugar a bajas de heridos y muertos.

Disputas territoriales

La India, al igual que EE. UU. y la UE, mantiene un doble vínculo con Pekín por las necesidades de seguridad nacional y de crecimiento económico separado en compartimentos estancos, aunque cada vez menos.

Desde que, en 1962, China y la India libraron una guerra unilateral en la cordillera del Karakórum que le costó a la India vastas extensiones de tierra, las disputas sobre la frontera continúan. A pesar de que los dos países nunca han acordado una demarcación formal, conocen los límites que patrullan sus ejércitos. Otras querellas que los enfrentan incluyen la reclamación de China sobre los 90 000 km^2 del estado más nororiental de la India, Arunachal Pradesh, al que Pekín denomina «Tíbet del Sur», así como la disputa por la meseta de Doklam, ubicada en Bután. Por otro lado, China disfruta de una ventaja estratégica significativa sobre la India al dominar la geopolítica del agua, ya que los principales ríos que abastecen al norte de la India, el Brahamaputra y el Indo, tienen su origen en los glaciares del Tíbet. Este control sobre los recursos hídricos otorga a Pekín un poder considerable frente a sus vecinos, como se ha evidenciado por la inquietud que ha generado en Nueva Delhi la decisión adoptada por Pekín de construir la presa hidroeléctrica más grande el mundo en el curso tibetano del rio Brahamaputra.

En los últimos años, los enfrentamientos fronterizos entre los dos ejércitos se han activado en tres tramos.

- En 2017, ingenieros del ejército chino se adentraron en la meseta de Doklam para construir una carretera. Tras coordinarse con las autoridades butanesas, los

[33] Express News Service. (2024). India has a special China problem above world's general China problem: Jaishankar [en línea]. *The Indian Express*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://indianexpress.com/article/india/state-ties-china-calls-investments-from-scrutinised-jaishankar-9543086/

soldados indios del otro lado de la frontera intervinieron y detuvieron en seco las maniobras chinas. Este territorio tiene una importancia vital para la India, dado que se encuentra muy próximo al estrecho corredor de Siliguri, conocido como el «cuello de pollo», un enlace que conecta los siete estados nororientales de la India con el subcontinente.

- En mayo de 2020, en plena pandemia de covid-19, miles de guardas fronterizos del Ejército Popular de Liberación chino cruzaron la línea de control real (LAC), que separa ambos países por el tramo de la frontera de la cordillera del Karakórum y se adentraron en múltiples áreas del lado indio en la región de Ladakh, capturando territorio a lo largo de cinco puntos separados. Cuando sus fuerzas armadas intentaron frenar el avance del EPL, se produjo un enfrentamiento de una violencia inusual que causó la muerte de veinte soldados indios y un número indeterminado de chinos, las primeras muertes en combate en la frontera sino-india desde 1975[34]. En el 2024, Pekín y Nueva Delhi han entablado un diálogo diplomático para abordar la cuestión, ahora bien, mientras la India no recupere el *statu quo* que tenía antes de abril del 2020 —por ahora difícil de prever—, no habrá un regreso a la normalidad. El ministro de Exteriores indio, Jaishankar, lo resaltó en unas declaraciones: «el estado de las fronteras determinará el estado de las relaciones».
- En diciembre de 2022, cientos de soldados del EPL chino, armados con bates con púas y otras armas premodernas[35], intentaron desalojar un puesto del Ejército indio en el estado de Arunachal Pradesh, lo que dio como resultado un enfrentamiento feroz que se saldó con 34 soldados indios heridos.

En estos casos, el EPL recurre a la táctica de las «zonas grises» y a la conocida como «loncheado del salchichón» (*salami slicing)*, una política de avanzar la ocupación de territorio dando pequeños pasos que cambian los hechos sobre el terreno de manera

[34] Shukla, A. (2024). Disengagement at the border [en línea]. *Business Standard*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.business-standard.com/opinion/columns/india-china-signal-progress-on-ladakh-dispute-but-key-questions-remain-124103101144_1.html

[35] Los acuerdos entre India y China para patrullar la línea de control real no permiten a los soldados llevar armas de fuego a fin de evitar una escalada de violencia.

gradual y que aplica con éxito en otros territorios como el mar de China Meridional, el mar de China Oriental, en la zona de las islas Senkaku/Diaoyu y en Taiwán[36].

Existe una aprensión adicional: la modernización del arsenal nuclear de China con el mayor despliegue en cantidad y diversidad de armas nucleares hasta la fecha, en consonancia con el objetivo del libro blanco de defensa de mejorar la competencia del Ejército Popular de Liberación en todos los dominios de la guerra —terrestre, aéreo, marítimo, espacial, contraespacial, electrónico, ciberespacial y nuclear[37]—.

El Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI por sus siglas en inglés) informó que en enero del 2024 China tenía un arsenal estimado de unas 500 cabezas nucleares[38], cantidad que el Pentágono actualiza a 600 para diciembre del 2024. Esta cifra, que el SIPRI prevé que aumentará en los próximos diez años, supone el triple de la que posee la India —174 cabezas—, que se encuentra casi a la par que Pakistán, con 170 cabezas. Asimismo, algunas proyecciones sugieren que China podría potencialmente desplegar al menos tantos misiles balísticos intercontinentales como Rusia o Estados Unidos en ese periodo, si bien la reserva total de cabezas nucleares sigue siendo menor que la de cualquiera de esos Estados.

La estrategia nuclear de la India se ha ocupado tradicionalmente de Pakistán, aunque fue China la que impulsó a la India a desarrollar su propio arsenal nuclear después de la derrota de 1962 y de que Pekín detonase su primera bomba atómica en 1964. Del mismo modo, «fue China, y no la alianza militar de Pakistán con Estados Unidos, como se suele creer, la que llevó la Guerra Fría a las puertas de India»[39], apunta la analista Tanvi Madan. China y la India suscriben el principio de no dar el primer paso en su utilización (*no first use*, NFU) mientras que Pakistán mantiene una política de «primer uso, pero como último recurso».

[36] Krishnan, A. (2024). Shivshankar Menon and Ashok Kantha on the Border Agreement and the Future of the India-China Relationship [en línea]. *The India China Newsletter*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://indiachina.substack.com/p/shivshankar-menon-and-ashok-kantha

[37] Padhan, S. D. (2024). Growing nuclear arsenal of People's Republic of China: Implications for India [en línea]. *The Times of India*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://timesofindia.indiatimes.com/blogs/ChanakyaCode/growing-nuclear-arsenal-of-peoples-republic-of-china-implications-for-india/

[38] Kristensen, H. M. y Korda, M. (2024). World nuclear forces. En: SIPRI Yearbook (2024). [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/YB24%2007%20WNF.pdf

[39] Madan, T. (2020). *Fateful Triangle. How China Shaped US-India relations during the Cold War.* Penguin Books.

En Delhi, señala el *think tank* Observatory Research Foundation[40], preocupa que China esté preparando un rearme más agresivo para competir con EE. UU. Los documentos de los últimos años de defensa de China omiten cualquier referencia al NFU, y su modernización nuclear no tiene lugar en un limbo, sino en unas circunstancias que incluyen la proliferación de Corea del Norte, la guerra de Ucrania, la negativa Pekín a que India entre en el Grupo de Suministradores Nucleares y un aumento de las tensiones transfronterizas. ¿Cuál es el objetivo de este aumento en la capacidad nuclear? ¿La anexión de Taiwán? ¿Configurar un orden internacional acorde con sus objetivos nacionales que implique a los países del mar de China Meridional y del océano Índico?

El interrogante lleva a los analistas indios a proponer una revisión de su doctrina nuclear, la negación del NFU para las naciones enemigas o incluso la formación de un acuerdo similar al AUKUS. Esta es la propuesta de Ashley Tellis, autor de *Striking Asymmetries. South Asia's new nuke symmetry.* Para Tellis, la superioridad nuclear de China sobre la India es tan pronunciada que esta debería firmar un pacto con Estados Unidos y Francia similar al de AUKUS: el INFRUS.

Acercamiento a las democracias de Asia y Occidente

A raíz de los enfrentamientos con China, la India decidió desempeñar un papel más activo y buscar estrechar vínculos con Estados Unidos y otros regímenes democráticos de Occidente y Asia. Entre estos destaca la relación con Japón, el socio más importante de India en Asia. India también ha reforzado su participación en el Quad y en la Asociación de la Cuenca del Océano Índico (IORA).

En su tercer mandato, Modi está adoptando una postura más firme con respecto a Pekín, aproximándose a ámbitos que el PCCh considera propios. En 2024 solicitó al presidente taiwanés, Lai Ching-te, colaborar en la fabricación conjunta de semiconductores. Ese año, la India entregó misiles de crucero BrahMos a Filipinas. La India también está desarrollando vínculos en materia de defensa con España gracias a la adquisición de 56 aviones y un convenio entre Airbus y Tata Advanced Systems que establece la fabricación de dieciséis aeronaves en España, y el resto en la India. Con esta medida

[40] Mohan, P. (2023). China's Nuclear Ambitions, the Implications for India, and the Future of Global Disarmament [en línea]. *ORF*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.orfonline.org/research/china-s-nuclear-ambitions-the-implications-for-india-and-the-future-of-global-disarmament

inaugura su primera fábrica de aviones militares dirigida por una empresa del sector privado, lo que, por otra parte, a largo plazo le permitirá reducir su dependencia de las importaciones de Rusia.

Seguridad económica

Las relaciones económicas con China se encuentran condicionadas por dos factores de peso: la India es el mayor receptor de subvenciones del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, con sede en Pekín, y la balanza comercial entre ambos países ha evolucionado hacia una creciente asimetría a favor de Pekín, con un déficit comercial de más de 85 000 millones de dólares[41]. Por otra parte, la mayoría de los bienes importados de China son bienes de capital y materias primas que la industria india utiliza para fabricar productos terminados que luego exporta. Esta dependencia impacta en dos sectores clave de la economía india como la industria farmacéutica y el sector de la electrónica y las telecomunicaciones, fundamentales para la transformación hacia una sociedad digital. Consciente de la vulnerabilidad que implican las inversiones chinas, el Gobierno indio tomó medidas para frenarlas después de la pandemia. Sin embargo, tras las elecciones del 2024, el número de voces influyentes, incluido el Ministerio de Finanzas, que reivindican abrir las puertas a las inversiones chinas aumentó.

En suma, en su interacción con China la India se encuentra atrapada en el dilema de elegir entre el imperativo de garantizar el crecimiento económico y el de hacer frente a las amenazas a su soberanía territorial. En 2025, el Gobierno tendrá que ponderar si puede equilibrar estas tendencias antagónicas, si apostará por un *derisking* o avanzará en dirección al *decoupling*.

En este dilema hay un factor de peso que se debe considerar. Como se ha visto, la economía india se está beneficiando a gran escala de la estrategia norteamericana de diversificar fuera de China. Desde de la pandemia, la India tiene un incremento creciente de inversión extranjera directa. Si expande el alcance de la relación bilateral con China —afirman los analistas Harsh Pant y Kalpit Mankikar[42]—, podría socavar la idea de la

[41] T. P. (2024). India has highest trade deficit with China, but gap narrowing: Goyal [en línea]. *The Economic Times.* [Consulta: 2025]. Disponible en: https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/india-has-highest-trade-deficit-with-china-but-gap-narrowing-goyal/articleshow/112041552.cms

[42] Pant, H. V. y Mankikar, K. A. (2024**).** The Fatal Flaw in India's China Strategy: Economic Dependence Will Make New Delhi Forever Vulnerable to Beijing [en línea]. *Foreign Affairs.* [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/india/fatal-flaw-indias-china-strategy

India como baluarte contra el expansionismo de Pekín y pondría en riesgo las propuestas que la incluyen en la reconstrucción de cadenas de suministro alternativas.

Al mismo tiempo, si se tiene en cuenta que las tensiones en la frontera sino-india han aumentado y que los dos países están desarrollando infraestructuras a lo largo de los tramos de valor estratégico de la frontera con la finalidad de apoyar un mejor despliegue de tropas, es muy probable que continue esta dinámica.

Japón, avance por la senda de Abe

Hasta los años noventa, la política exterior de Japón se caracterizó por una diplomacia de bajo perfil y muy dependiente del paraguas de seguridad de EE. UU. Esta aproximación cambió con el auge de China tras su ingreso en la Organización Mundial del Comercio en 2001. En se momento, Japón se encontraba en un periodo de estancamiento económico y se empezaban a notar los efectos del crecimiento económico de China en su influencia regional.

Una figura central en la nueva visión estratégica de Japón fue Shinzo Abe[43]. El primer ministro adoptó un enfoque para las relaciones internacionales que definió como «diplomacia proactiva», centrada en la defensa de los valores democráticos y el Estado de derecho. El carácter «proactivo» contrastaba con el anterior «pacifismo pasivo» que parecía resultar ineficaz frente a Pekín. Su estrategia incluyó el fortalecimiento de la capacidad defensiva de Japón en respuesta al aumento del de China y la profundización de las alianzas con países que compartían valores y metas estratégicas, como EE. UU. y la India[44]. Esta visión cuajó en el Quad y en el nuevo concepto del Indo-Pacífico promovido por Abe. De igual forma, reinterpretó el artículo 9 de la Constitución japonesa ampliando la definición de legítima defensa para incluir la defensa colectiva, lo que permite a Japón colaborar militarmente con otros países fuera de su territorio. En este marco, Japón ha estrechado relaciones con la India, Australia y Corea del Sur, con

[43] Kiglics, B. (2021). Japan's Asia–Pacific Diplomacy in the Twenty-First Century: Empty Rhetoric or a New Paradigm? En: Patman, R. G., Köllner, P y Kiglics, B. (eds.). (2021). *From Asia-Pacific to Indo-Pacific: Diplomacy in a Contested Region*. Springer Singapore.

[44] Japón se encuentra bajo el paraguas de seguridad de EE. UU. por el «U.S.-Japan Mutual Security Treaty signed in 1951 ensures U.S protection to Japan in the event of an attack, enabling Japan to concentrate on its economic growth while depending on U.S. military support».

acuerdos como el Japan-India Strategic and Global Partnership y el Memorandum de Coopoeración en Defensa con Australia, además de alianzas trilaterales con EE. UU.

Estrategias y documentos clave con Kishida

Después del asesinato de Abe en 2022, el Gobierno de Fumio Kishida aprobó la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS), la Estrategia de Defensa Nacional (NDS) y el Programa de Fortalecimiento de la Defensa. Estos documentos destacan la alianza con EE. UU. como el eje central de la defensa nacional y la estabilidad regional. También reflejan un enfoque más realista al considerar la posibilidad de que Japón se enfrente a agresiones militares directas[45].

Los textos reconocen la invasión rusa de Ucrania como una violación de las normas internacionales y advierten de posibles actos similares en Asia oriental. Asimismo, critican las actividades de China en el mar de China Meridional, su alianza estratégica con Rusia y las incursiones en las islas Senkaku.

En este sentido, 2024 destacó por una serie de incidentes sin precedentes en los espacios aéreo y marítimo de Japón[46]. En agosto, un avión chino Y-9 de inteligencia militar penetró en la zona de identificación de defensa aérea japonesa. En septiembre, el portaaviones chino Liaoning, acompañado por dos destructores, apareció frente a Okinawa y entró en la zona contigua a las aguas territoriales de Japón. En noviembre, 27 aviones militares de Rusia y China realizaron vuelos conjuntos cerca de Japón y, en diciembre, un submarino ruso fue detectado navegando entre las islas Yonaguni e Iriomote.

Relación económica y disputas con China

La relación de Japón con China se caracteriza por un doble vínculo de interdependencia económica y rivalidad estratégica que se ha intensificado en los últimos años. Aunque

[45] Tsuneo, W. (2023). What's New in Japan's Three Strategic Documents? [en línea]. *Center for Strategic & International Studies*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/whats-new-japans-three-strategic-documents

[46] Nikkei (2024). Infographic: How Chinese and Russians intrude into Japan's territory [en línea]. *Nikkei*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://asia.nikkei.com/Politics/Defense/Infographic-How-Chinese-and-Russians-intrude-into-Japan-s-territory

sus respectivas economías están integradas a través del comercio y la inversión —China es el principal socio comercial de Japón, con inversiones directas chinas que alcanzaron más de 1 billón de yenes en 2022, un aumento del 4,4 % respecto a 2021[47]—, también compiten por la soberanía de las islas Senkaku/Diaoyu. Además, China ha desarrollado de manera unilateral el yacimiento de gas Shirakaba en zonas disputadas y ha establecido una zona de identificación de defensa aérea (ADIZ por sus siglas en inglés) que cubre las islas en disputa y se superpone con la ADIZ de Japón en la región[48].

Acciones estratégicas de Japón

En 2024, Japón ha reforzado su seguridad mediante las siguientes iniciativas:

- Fortalecimiento de la alianza con EE. UU., incluyendo el acercamiento a Corea del Sur.
- Alineación con las restricciones tecnológicas estadounidenses mediante límites en la exportación de veintidós tipos de equipos de producción de semiconductores.
- Encuentros bilaterales de alto nivel, como el Comité Consultivo de Seguridad EE. UU.-Japón (2+2) de enero de 2023[49].

Estas medidas consolidan la posición de Japón como un actor estratégico clave en Asia en respuesta a la creciente presión geopolítica de China y Rusia.

Las dos Coreas

Desde el fracaso del intento diplomático de Washington en 2019 para eliminar el programa nuclear de Corea del Norte, las relaciones entre las dos Coreas han entrado en una vertiginosa espiral descendiente. Los acuerdos de cooperación se han detenido mientras Pyongyang intenta reestablecer una dinámica de fuerza que es respondida por Seúl con medidas defensivas.

[47] Divya, A. (2024). China-Japan Relations at a Crossroads Amid Strategic Challenges [en línea]. *The Diplomat*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://thediplomat.com/2024/08/china-japan-relations-at-a-crossroads-amid-strategic-challenges/
[48] Kiglics, B. *Op. cit.*
[49] Ver: https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3265559/joint-statement-of-the-2023-usjapan-security-consultative-committee-22/

En 2022, la República Popular Democrática de Corea (RPDC) adoptó una doctrina de ofensiva nuclear que incluía la amenaza de emplear armas nucleares de modo preventivo en caso de peligrar la supervivencia del régimen. Aunque es cuestionable que Pyongyang cumpla sus advertencias debido a la asimetría militar con EE. UU., estas declaraciones —y las siguientes— han elevado la tensión a cotas alarmantes. En enero de 2024, Kim Jong-un abandonó el objetivo oficial de reunificación y propuso declarar a Corea del Sur como «enemigo principal» de la RPDC, lo que abrió la posibilidad de «incorporar» la República de Corea por la fuerza. En octubre del mismo año, Kim comunicó que podría usar armas nucleares contra Corea del Sur y EE. UU., a los que acusó de escalar tensiones con su cooperación militar. Ese mes, Pyongyang inauguró una planta para producir uranio apto para armamento.

En paralelo, la cooperación entre la RPDC y Rusia ha ascendido a la categoría de «asociación estratégica integral» en virtud el acuerdo firmado en junio de 2024, lo que ha generado inquietud por una potencial transferencia de tecnología nuclear rusa a cambio de armas norcoreanas. Miles de soldados norcoreanos se unieron a Rusia en la guerra en Ucrania, lo que consolidó la colaboración militar. Pekín, molesto por el acercamiento, organizó una cumbre trilateral en mayo de 2024 con Corea del Sur y Japón. Sin embargo, y dado que Corea del Norte depende estrechamente de Pekín, analistas como Lee Hee-ok y Sungmin Cho argumentan que las intimidaciones de Pyongyang serían una forma de llamar la atención de China para asegurar su apoyo. Esta opción no está exenta de riesgos. En caso de sentirse acorralado, el régimen norcoreano podría generar una crisis externa atacando a Corea del Sur, lo que forzaría a China a intervenir.

Corea del Sur

La estrategia militar de Corea del Sur ha evolucionado en los últimos años hacia una postura más ofensiva. El libro blanco de defensa de 2022 define a Corea del Norte como enemigo y justifica este cambio por la necesidad de maximizar la capacidad disuasoria frente a las crecientes provocaciones nucleares de Pyongyang. Esta estrategia incluye capacidades de ataque preventivo y represalias inmediatas.

En 2023, el nuevo ministro de Defensa, Shin Won-sik, sintetizó esta postura con el acrónimo «PISU» (*Punish Immediately, Strongly, and Until the end*). Además, Seúl ha

fortalecido sus alianzas con países que comparten valores democráticos y rechazan políticas autoritarias, como EE. UU., Japón, Australia y la India. Por ello resultó tan extraordinario el autogolpe fallido del presidente Yoon Suk-Yol, del que se puede constatar una tendencia al alza en las democracias del riesgo del auge del personalismo en los dirigentes[50].

Acercamiento Japón-Corea del Sur

Colaboraciones trilaterales y avances recientes:

- Seguridad económica y tecnológica. Seúl, Tokio y Washington firmaron en 2024 el *Trilateral Economic Security Partnership*, centrado en cadenas de suministro de semiconductores, energía limpia y ciberseguridad. También colaboran en tecnología avanzada, inteligencia artificial y minerales críticos para diversificar su dependencia de China.
- Seguridad militar. En julio de 2024, los tres países firmaron el *Memorandum of Cooperation of the Trilateral Security Cooperation Framework* (TSCF) por el que se institucionalizaba su compromiso en defensa. De igual forma, han trabajado en la agrupación de radares para compartir datos en tiempo real sobre actividades de misiles de Corea del Norte.
- Relaciones institucionales. Desde 2024 se han llevado a cabo diálogos en seguridad, economía y tecnología, como el tercer diálogo trilateral de seguridad económica en Busan, Corea del Sur. Estas colaboraciones reflejan una creciente convergencia estratégica para contrarrestar la influencia de China, Corea del Norte y Rusia en la región. A pesar de los avances, persisten desafíos en las relaciones trilaterales:
    - Tensiones históricas. El contencioso entre Corea del Sur y Japón por los crímenes de guerra de la Segunda Guerra Mundial sigue siendo un punto sensible no resuelto.

[50] Borreguero, E. (2024). Corea del Sur, un autogolpe fallido [en línea]. *El País*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://elpais.com/opinion/2024-12-07/corea-del-sur-un-autogolpe-fallido.html

- La caída del partido gobernante People Power Party tras el fallido autogolpe de Yoon en 2024 y la victoria del Democratic Party, crítico de la política exterior de Yoon, podrían afectar la cooperación trilateral.

Conclusión

Estados Unidos, bajo la presidencia de Joe Biden, ha materializado su estrategia del Indo-Pacífico libre y abierto mediante la integración de sus aliados tradicionales y nuevos socios, el establecimiento de redes de colaboración y la construcción de una convergencia estratégica a la que, en mayor o menor grado, se han sumado Japón, Corea del Sur, Australia, Filipinas y la India bajo la percepción compartida de la amenaza china.

La estrategia norteamericana ha hecho avanzar los vínculos de seguridad con el AUKUS, el Quad, los acuerdos bilaterales con Filipinas y Japón, y los acercamientos trilaterales, pero también introduce la variable económica con programas como el Marco Económico del Indo-Pacífico para la Prosperidad, que busca ser una alternativa para el desafío que supone un doble vínculo con China. Es decir, se revierte la separación de los ámbitos de seguridad y economía del ya antiguo «orden Kissinger», se reintegran y securitizan las cuatro esferas de poder y se avanza hacia un desacople selectivo-bifurcación todavía incierto.

China, por su parte, ha continuado ampliando el ramal marítimo de la Ruta de la Seda que, según datos del Consejo de Estado de la República Popular China (RPC), ha llegado a 117 puertos de 43 países[51] y ha afianzado su dominio en los puertos de ultramar, en especial en el sur global. Al igual que Estados Unidos, está ampliando el enfoque de su política exterior a otros dominios que, en este caso, van más allá de las preocupaciones económicas y energéticas y se adentran en la política y la seguridad, con un incremento notable de sus capacidades militares en todos los ámbitos de la guerra, además de poner en práctica una política exterior ofensiva para respaldar sus reclamaciones marítimas.

[51] China Daily. (2023). The Belt and Road Initiative: A Key Pillar of the Global Community of Shared Future [en línea]. *China Daily*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://global.chinadaily.com.cn/a/202310/11/WS6525de2ba31090682a5e7d01.html

Por lo tanto, el Indo-Pacífico se consolida como un espacio estratégico de competencia regional. Así las cosas, desde una perspectiva más amplia, el Indo-Pacífico adquiere una dimensión global al vincularse con el corredor económico India-Oriente Medio-Europa. Este corredor, diseñado para reforzar la conectividad entre Asia, Europa y el Golfo, tiene el potencial de reconfigurar las rutas comerciales y energéticas al establecer un contrapeso directo a la Iniciativa de la Franja y la Ruta liderada por China. En este contexto, junto con los acuerdos de Abraham, Estados Unidos, la India y la Unión Europea emergen como una herramienta clave para alterar los equilibrios de poder en Eurasia, al fortalecer las relaciones entre Israel y los países del Golfo mientras debilitan las alianzas de China, Rusia, Pakistán e Irán.

De igual modo, si se tiene en cuenta el impacto de conflictos abiertos como las guerras en Ucrania y Gaza y las disputas en el mar de China Meridional y el estrecho de Taiwán, donde Pekín busca consolidar su control estratégico sobre rutas marítimas esenciales, se arprecia cómo unos y otros, conflictos y proyectos estratégicos, forman parte de una pugna más amplia por la hegemonía global, donde el dominio del *rimland* —según el concepto de Nicholas Spykman— se vuelve fundamental. El control de estas regiones periféricas no solo determina la proyección de poder de las grandes potencias, sino que también redefine las dinámicas de influencia del sistema internacional.

*Eva Borreguero Sancho**
Profesora de Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid.
Escribe en la sección de Opinión de El País.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

53/2025 3 de septiembre de 2025

Pedro Sánchez Herráez

Siglo XXI: ¿El retorno de los imperios… también del otomano?

Siglo XXI: ¿El retorno de los imperios… también del otomano?

Resumen:

En un planeta sumido en plena reconfiguración geopolítica, viejas y nuevas potencias pugnan por ocupar un lugar destacado en el tablero mundial. Y esa reconfiguración, que lleva aparejada también una cierta ruptura del llamado orden mundial, está generando, aparentemente, el retorno a planteamientos o incluso estructuras neoimperiales.

Así, en un documento previo se abordó esta cuestión, centrándose en un somero planteamiento de los casos de Estados Unidos, China y Rusia. Pero no solo estas naciones pueden ser analizadas desde esta óptica, pues otras, y más si en cierto momento han sido imperios o cuentan con una cierta cosmovisión imperial, pueden añadirse al listado, si bien, y quizás, a una escala menor.

Este es el caso que se plantea con Turquía, de la cual se señala, en ocasiones, que está formulando políticas y planteamientos neootomanos, en un cierto intento de recuperar la presencia e influencia en los espacios del antiguo imperio.

Un sucinto planteamiento de esa posibilidad, así como una reflexión final, articulan el presente documento.

Palabras clave:

Turquía, Imperio otomano, neootomanismo, Europa, África, Asia.

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

21st century: The return of Empires… including the Ottoman?

Abstract:

In a world undergoing profound geopolitical transformation, both old and new powers are competing for prominence on the global stage. This transformation, which also involves a certain erosion of the so-called world order, seems to be paving the way for a return to neo-imperial approaches and even to neo-imperial structures.
A previous Documento addressed this issue with a brief overview of the United States, China, and Russia. Yet these are not the only nations that can be examined from this angle. Others—particularly those that once ruled empires or still nurture an imperial mindset—can also be included, albeit on a more modest scale.
Turkey is a case in point. It is often said to be advancing neo-Ottoman policies and strategies in an effort to recover influence across territories that once belonged to its former Empire.
This Documento de Análisis offers a brief discussion of that possibility, along with a concluding reflection.

Keywords:

Turkey, Ottoman Empire, neo-Ottomanism, Europe, Africa, Asia.

Introducción

En un documento publicado en este mismo medio recientemente[1], se planteaba si en el marco de la reconfiguración geopolítica actual, no solo con su secuela de guerras y conflictos, sino también con el propio cuestionamiento del llamado «orden mundial», se podía estar asistiendo al retorno de planteamientos neoimperiales, a la vuelta de esas estructuras que, como otras veces en el pasado, suponen unas esferas y ámbitos de poder diferentes de los propios y exclusivos de los Estados nación.

En el marco de esa reconfiguración global, viejas y nuevas potencias compiten y disputan, empleando sus herramientas de poder —duro o blando—, para conformar una nueva realidad, un nuevo orden mundial. Y la cuestión suscitada era si en ese nuevo orden, los imperios, iban —o no— buscando su espacio y surgiendo como formas de distribución del poder internacional.

Esos imperios se identificaban, o podían identificarse, por medio de una serie de atributos[2] que, de manera muy somera, se pueden resumir en la existencia de una cosmovisión imperial, de no ser ni sentirse «un país más», en la existencia de la concepción de centro y periferia —centro donde se ubica el poder y periferia (estados satélites, proxies, etc.) que pueda ser controlada para favorecer los designios del poder central—, y en la percepción de que las fronteras —las de los otros— tienen un valor relativo. Y, siguiendo en esa línea, se realizaba un somero análisis de Rusia, China y Estados Unidos, viejas y nuevas naciones, potencias de diferentes capacidades y cosmovisiones, pero que, quizás, podrían estar retomando —o no— planteamientos imperiales.

Pero no son las únicas naciones que, en este proceso de reconfiguración geopolítica global, podrían estar siguiendo esa misma línea «imperial», lógicamente cada una considerando su escala, sus capacidades y sus realidades y aspiraciones. Por ello, existe el planteamiento relativo a si Turquía está siguiendo una senda neootomana, intentando recrear, en cierta medida, el antiguo Imperio otomano.

---

[1] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Siglo XXI: ¿El retorno de los imperios?* Documento de Análisis 29/2025. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 23 de abril de 2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/siglo_xxi_el_retorno_de_los_imperios-1
NOTA: Todos los vínculos de internet del presente documento están activos con fecha de 25 de agosto de 2025.

[2] LOPATA, Raimundas y STATKUS, Nortautas. «Empires, the world order and small states», *Institute for International Relations and Political Science of the University of Vilnus*. 2005, pp. 27-52, p. 36. Disponible en: https://journals.lka.lt/journal/lasr/article/229/file/pdf

¿Imperio otomano?

Desde el fin del siglo XIII hasta la primera parte del siglo XX, el Imperio otomano construyó una poderosa realidad, devino en un actor clave en gran parte del planeta.

Surgido de un pequeño emirato, su expansión marcó un antes y un después para multitud de espacios y pueblos; derrotó al Imperio bizantino, conquistando su capital, Constantinopla, en el año 1453, pasando a ser, precisamente, la capital del naciente Imperio otomano. Se expandió rápidamente por Europa[3] —llegó a poner sitio a Viena en dos ocasiones, en los años 1529 y 1683—, en el marco de disputas constantes con otros imperios y naciones —baste recordar la batalla de Lepanto, el 7 de octubre de 1571—, y su presencia en la península balcánica fue constante hasta el siglo XX, así como en Oriente Medio y en el norte de África, constituyendo la entidad dominante en dichas regiones[4], y donde ciudades como Argel, la Meca —ciudad santa del islam— o Basora[5] estuvieron bajo la égida de Constantinopla, muestras palpables de su poder.

Obviamente, como toda estructura que pervive en el tiempo y que ha de hacer frente a rivales y desafíos, pasó por diferentes etapas y circunstancias; y así, se fueron generando leyes e instituciones para poder atender a tan amplio imperio (más de cinco millones de kilómetros cuadrados). Durante la llamada «Era de la Transformación», se fue generando un imperio muy burocratizado y centrado en la defensa del islam suní — lo cual le enfrentaba con los imperios católicos y generaba ciertas disfunciones con el mundo árabe—, si bien, posteriormente, en la etapa denominada «Tanzimat» (1839-1876)[6], se pretendió introducir reformas más basadas en el modelo organizativo europeo.

Esto se produjo debido a que las sucesivas derrotas frente a otros imperios, como el austrohúngaro o el ruso, en una era también de pugna, fueron marcando el declive otomano en Europa, a la par que el crecimiento de los nacionalismos en su seno, surgidos de manera tanto endógena como alentada por las nuevas potencias, especialmente las europeas —los Balcanes constituyen un paradigma de esa realidad— fueron generando disfunciones y debilitaron la estructura imperial, que, pese a los

[3] Un buen repaso histórico puede consultarse en VEIGA, Francisco. *El turco. Diez siglos a las puertas de Europa*. Debate, 2006.
[4] INALCIK, Halil. *The Ottoman empire: the classical age, 1300-1600*. Editorial Phoenix, 1994.
[5] Un mapa aclaratorio puede consultarse en SEIJAS, Nerea y HERNANDO, Celia. *El mapa del imperio Otomano*. 1 de junio de 2025. Disponible en: https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/mapa-imperio-otomano/
[6] BRITANNICA, Tanzimat. Disponible en: https://www.britannica.com/event/Tanzimat

intentos de adaptarse y a las reformas emprendidas, resultaban más ineficientes que las estructuras más dinámicas de las nuevas potencias. Un sistema muy burocratizado, corrupto e ineficiente; una economía menos ágil y dinámica que la de los rivales —en plena época de revolución industrial—; la aparición de los movimientos nacionalistas por todo el Imperio, junto con un declive militar —se efectuaron pocas reformas militares frente a rivales mejor equipados, con armamento y tácticas más modernas— fueron produciendo un retroceso en todos los órdenes del poder, hasta que la derrota sufrida en la Primera Guerra Mundial (1914-1918), al encontrarse Constantinopla en el bando de las potencias perdedoras, selló su final.

Tras dicha derrota, se sucede una catarsis: el sultanato quedó abolido y se estableció la República Turca en 1923, por Mustafa Kemal Atatürk, la en ocasiones conocida como Turquía moderna. Se produjo una suerte de ruptura con el pasado, planteándose nuevas políticas e ideologías frente al período otomano, presentando la modernidad frente a un tiempo anterior anquilosado, marcando un cambio profundo de orientación en la «nueva nación»; así, la República pasa a ser laica, estableciendo una poderosa separación entre Estado e islam —la religión profesada por la mayor parte de la población—, se potencian las estructuras de Estado nación frente a las imperiales, buscando incrementar la unidad nacional, además de fomentar el desarrollo económico e industrial del nuevo país, así como aproximarse a Europa y Occidente, intentando integrarse en sus estructuras y organizaciones.

Turquía —que no el extinto Imperio otomano— inicia una nueva andadura, lejos de ínfulas imperiales e intentando un importante cambio de orientación en todos los órdenes de la vida. ¿Será ello posible?

Turquía ¿encrucijada y en la encrucijada?

Turquía es un país que «es a un tiempo europeo y asiático»[7]; tiene frontera con los espacios árabes, pero no es un país arábico, y tiene frontera —y una pequeña parte de su territorio ubicada geográficamente en suelo europeo—, pero tampoco ha sido reconocido como un país europeo, pese a los intentos de ingreso en la Unión Europea o la multiplicidad de iniciativas y acciones europeas en las que participa, y aunque

[7] MARSHALL, Tim. *Prisioneros de la geografía*. Ediciones Península, Barcelona, 2017, p. 225.

formalmente desde el nacimiento de la nueva Turquía, es un Estado laico, más del 90 % de la población profesa[8] la religión musulmana, especialmente suní. Turquía constituye, desde muchos órdenes y espacios, una auténtica encrucijada… incluso para su propio devenir como sociedad.

Además, preciso es recordar que Turquía controla la entrada y salida al mar Negro —y, desde este, al Egeo y al Mediterráneo—, por los llamados «estrechos turcos» —Bósforo y Dardanelos—, espacios marítimos clave[9], pues constituyen la única posibilidad de salida a mares abiertos —a través, ciertamente, de los citados Egeo y del Mediterráneo— para Bulgaria, Rumanía, Ucrania y Georgia (simplemente, plantearse la trascendencia de esta realidad en estos momentos de guerra en Ucrania) hecho que es importante en la actualidad como lo ha sido a lo largo de la historia; basta también recordar las guerras[10] —más de una decena— sostenidas por el Imperio ruso y el Imperio otomano por el control del mar Negro y la salida al Mediterráneo —entre otros aspectos— entre el siglo XVII y el XIX, contribuyendo dichas guerras al declive de la Sublime Puerta. Por ello, las relaciones entre Ankara y Moscú han sido siempre, cuanto menos, tensas.

De hecho, Turquía es miembro de la OTAN desde 1952, constituyendo un punto capital para ser parte de la Alianza, precisamente, y entre otras cuestiones, su capacidad para controlar los estrechos y los movimientos a través de estos de la ya extinta Unión Soviética… si bien también desde Turquía se interpretaba dicha pertenencia como una aproximación más, otro paso hacia Occidente y Europa. Pero Turquía no solo es miembro de la OTAN, sino también lo es del Consejo de Europa —que no de la Unión Europea, de la que sigue siendo candidato al ingreso desde el año 1999, aunque las negociaciones[11] se encuentran un tanto estancadas—. Turquía forma parte de la arquitectura de defensa de Europa… pero no llega a ser reconocida, plenamente, como Europa.

Esa dualidad, compleja de gestionar tanto desde el punto de vista de política interior como exterior —pues, finalmente, acaba llevando, quizás, a preguntas del tipo ¿quiénes

[8] GARCÍA, Carlota. «¿Cuál es la principal religión de Turquía?». 6 de octubre de 2023. Disponible en: https://elordenmundial.com/cual-es-religion-principal-turquia/
[9] HERNANDO, Celia. *El Orden Mundial.* 8 de septiembre de 2024. Disponible en: https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/geopolitica-estrechos-turquia/
[10] Una nota esquemática sobre las mismas puede consultarse en BRITANNICA, «Russo-Turkish wars». Disponible en: https://www.britannica.com/place/Ottoman-Empire
[11] En este sentido el CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Turquía, 1 de diciembre de 2024. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/policies/turkey-enlargement/

somos? y ¿cuál es nuestro papel en el mundo?—, y más cuando el orden mundial se reconfigura, posiblemente condujo a una visión alternativa, a recuperar la cosmovisión de Turquía como el puente, y no solo terrestre, entre Europa, Asia y Oriente Medio, esa zona clave, esa encrucijada del planeta que, secularmente, constituyó un punto de paso obligado para las riquezas del mundo y, en la actualidad, también para las infraestructuras de transporte, con especial atención a las energéticas, pues la energía constituye, además, un recurso del que Europa es una voraz consumidora e importadora.

En la gestión de esa compleja dualidad, de esa encrucijada física y geopolítica, aparece una figura clave: Recep Tayyip Erdogan. Con largo recorrido como político en los más altos niveles de gobierno del país, presidente del mismo durante once años y jefe de Estado desde el año 2014, ha ido acumulando poder y desarrollando una política exterior más ambiciosa y más independiente, y mostrando un mayor acercamiento a los países musulmanes. Esta nueva orientación y los efectos inducidos hacen que, en ocasiones, se señale que es el hombre que más cambios ha introducido en el país desde Atatürk[12], lo cual también ha generado, lógicamente, disensiones internas.

Turquía es miembro de la OTAN, Turquía es miembro del Consejo de Europa… pero diferentes acciones marcan, aparentemente, la elección de un camino propio y con un alto grado de autonomía. Así, la búsqueda de la membresía en el grupo BRICS —una organización internacional ciertamente heterogénea, pero que en cierta medida se entiende como un contrapoder frente al orden internacional «occidental»— constituye[13] un claro ejemplo del intento de ganar peso internacional al margen de los aliados tradicionales, junto con diferentes acciones e iniciativas.

Por eso, en la actualidad, Ankara bascula, en cierta medida, entre la OTAN y Moscú, en una suerte de «vaivenes»[14], de una manera muy pragmática y atendiendo a sus propios intereses —gran parte de la energía que precisa procede de Moscú, a la par que su posición geográfica permite que el Turkish Stream[15], desde Rusia, alimente Europa—.

[12] KIRBY, Paul. Erdogan. «Turkey´s all-powerful leader of 20 years», *BBC news*. 24 de marzo de 2025. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-europe-13746679
[13] WALDMAN, Simon. «Turkey, BRICS and Erdogan´s global aspirations». 31 de octubre de 2024. Disponible en: https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/turkey-brics-and-erdogans-global-aspirations
[14] MARCOS, Natalia. *Turquía y su importancia como aliado de la OTAN.* Documento de Opinión 51/2023. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 25 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEEO51_2023_NATMAR_Turquia.pdf
[15] CONSTANTINI, Micaela. «La importancia geoestratégica del Turk Stream», *PIA Global*. 6 de noviembre de 2022. Disponible en: https://noticiaspia.com/la-importancia-geoestrategica-del-turk-stream/

Así, por ejemplo, adquirió sistemas de defensa antiaérea S-400 rusos en lugar de sistemas norteamericanos… ambivalencia en una cuestión tan sensible como la defensa antiaérea, manteniendo que dicha decisión, la elección de armamento ruso en un país integrado en el sistema de defensa aérea de la OTAN, constituye una decisión[16] estrictamente soberana que atiende a los intereses de Turquía, y manteniendo, en este como en otros ámbitos, una política exterior independiente que permita a la nación turca compatibilizar lazos históricos y relaciones pragmáticas tanto con el entorno euroasiático como como el euroatlántico.

No solo eso, sino que el presidente Erdogan ha llamado a la necesidad de un nuevo orden mundial en la Asamblea de las Naciones Unidas, reiterando que «el mundo es más grande que cinco (naciones)»[17] —haciendo mención a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y su derecho a veto—, señalando que, en el mundo actual, se muestra inoperante para resolver las crisis y conflictos abiertos y que solo sirve para que se rija por los intereses y perspectivas de esas cinco naciones —Estados Unidos, Rusia, China, Reino Unido y Francia—. En su obra *Un mundo más justo es posible*[18] señala que el mundo no es ya unipolar ni bipolar, ni existe una cultura dominante, y que es factible crear un mundo multicéntrico, multicultural, más inclusivo y justo.

De hecho, Erdogan señaló su intención de colocar a Turquía entre las primeras diez naciones del mundo en su discurso tras la victoria en las elecciones de 2018[19], así como se plantea que Turquía será una superpotencia logística en el año 2053[20], por medio del desarrollo y crecimiento de sus infraestructuras de comunicación y transporte, en una clara muestra de un empleo inteligente y con visión geopolítica de su posición como encrucijada… y, a la par, bloqueando, o intentándolo[21], con potenciales pasos alternativos.

---

[16] SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. *Turquía, entre el S-400 y la pared*. Documento de Análisis 13/2022. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 23 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA13_2022_FELSAN_Turquia.pdf

[17] NATZ BALKIZ, KARYA. «This is why Turkish president Erdogan is calling for a new world order», *TRT Global.* 23 de septiembre de 2024. Disponible en: https://trt.global/world/article/18211683

[18] ERDOGAN, Recep Tayyip. *A fairer world is possible*. Turkuvaz Kitap, 2021.

[19] THE NEW ARAB. «Erdogan on victory: I will make Turkey a superpower». 25 de junio de 2018. Disponible en: https://www.newarab.com/news/erdogan-victory-i-will-make-turkey-superpower

[20] DAILY SABAH. «Turkey aims to be a logistics superpower by 2053: Erdogan». 12 de abril de 2022. Disponible en: https://www.dailysabah.com/business/transportation/turkey-aims-to-be-a-logistics-superpower-by-2053-erdogan

[21] Como simple ejemplo SWI. «Turquía y Libia firman un acuerdo de explotación marítima de gas y petróleo». 3 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/turqu%C3%ADa-y-libia-firman-un-acuerdo-de-exploraci%C3%B3n-mar%C3%ADtima-de-gas-y-petr%C3%B3leo/47950630

Turquía se plantea su posicionamiento, se replantea el orden mundial, pretende estar entre las naciones con peso específico global… ¿es posible hablar de neootomanismo?

¿Neootomanismo?

El neootomanismo[22], entendido de forma genérica como un afán turco por revivir la capacidad de influencia y de acción de Ankara en el antiguo espacio ocupado por el Imperio otomano, que abarcaba espacios y territorios en tres continentes, se manifiesta empleando diferentes formas de influencia y poder, como son los vínculos culturales, económicos y políticos —e incluso los religiosos—. Desarrollado especialmente durante el mandato de Erdogan, implica un cierto alejamiento de las políticas turcas previas — incluyendo el acercamiento a Europa—, y buscando una mayor presencia e influencia en el resto de los espacios vinculados, en el pasado, al Imperio otomano.

Pero no hay ni acuerdo ni visión clara sobre dicho concepto, o ni siquiera sobre si se está produciendo. De hecho, para determinados analistas, esta opción, esta acción no viene directamente asociada al intento turco de recreación del Imperio otomano, sino, simplemente, a mostrar una suerte de liderazgo de Ankara en esos espacios. Así, en ocasiones se afirma que el neootomanismo no explicaría la política exterior de Ankara, y sí se puede hacer desde determinadas ópticas económicas y geopolíticas, llegándose a señalar[23], de una manera contundente, que «el día que Erdogan lidere un ejército para conquistar Viena, entonces estaremos ante neootomanismo».

Sin embargo, otras corrientes apuntan a la concepción del neootomanismo como el fundamento de la política exterior turca en Oriente Medio[24] —y en otras zonas— ante el temor de quedar como una zona colchón —recordando su posición central y de encrucijada—, y más aún en el marco de la disputa geopolítica global en curso. Y para ello el empleo del neootomanismo, o panturquismo, presenta unos paradigmas distintos

[22] Una sucinta presentación del mismo puede consultarse en DE LA JARA HERNANZ, Jaime. «El neo-otomanismo: la política exterior de Erdogan», *Prisma*. 13 de abril de 2023. Disponible en : https://somosprismauc3m.wordpress.com/2021/04/13/el-neo-otomanismo-la-politica-exterior-de-erdogan/

[23] DANFORTH, Nick. «The nonsense of “Neo-Ottomanism”», *War on the Rocks*. 29 de mayo de 2020. Disponible en: https://warontherocks.com/2020/05/the-nonsense-of-neo-ottomanism/

[24] KHOMA, Nataliya. «Neo-Ottomanism as the basis of Turkey´s Middle East Policy», *Modern Historical and Political Issues*, volumen 42. Diciembre 2021, pp. 99-108. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/361734037_Neo-Ottomanism_as_the_Basis_of_Turkey's_Middle_East_Policy

a los empleados por Occidente… o por otros imperios, aunque oficialmente, desde Ankara, la postura sea rechazar cualquier afán neootomano.

Por otra parte, una narrativa plena de orgullo y del legado otomano, de nacionalismo y de pasado imperial, llena los discursos de Erdogan y de otros dirigentes turcos; incluso la reconversión de Santa Sofía de museo en mezquita en el año 2020 fue señalada como un afán de ese retorno al pasado otomano imperial[25], recibiendo comentarios desde la propia UNESCO, que lamenta la adopción de dicha decisión realizada sin diálogo previo[26] y señalando que tal medida podría generar cuestionamiento del valor del monumento como símbolo universal de diálogo.

Ciertamente, y como se señala[27], tantos siglos de historia no desaparecen fácilmente, y más considerando que las nuevas narrativas se apoyan en un recuerdo u olvido selectivo del pasado, si bien en momento de crisis o grandes diferendos internos, tanto en Turquía como en los nuevos estados del antiguo Imperio otomano, el pasado —de nuevo de una manera selectiva— retornaba, con lo cual se daba un cierto testimonio de que no estaba desaparecido ni olvidado del todo.

Y en el marco de la reconfiguración geopolítica existente, con la redefinición de zonas y espacios de influencia, los afanes de naciones y potencias por ocupar una posición significativa o, al menos, acorde a sus intereses en el tablero mundial, permite que ese pasado otomano, vivido por unos y por otros de formas diferentes, pero cada vez más presente, genere un panorama que contrasta y se emplee como contraste, en ciertos aspectos, con el colonialismo posterior eminentemente occidental, colonialismo que genera unos «recuerdos» y unas narrativas que, de nuevo, no siempre se encuentran ajustadas a la totalidad de los hechos pasados pero que posibilitan la comparativa —con razón o sin ella— entre unos y otros, y más si se emplea la variable religiosa, pues en ese caso la dialéctica es «nosotros» frente a «los otros».

[25] EL PAÍS. «Turquía y la UNESCO chocan tras la conversión de Santa Sofía en mezquita». 13 de julio de 2020. Disponible en: https://elpais.com/cultura/2020-07-12/turquia-y-la-unesco-chocan-tras-la-conversion-de-santa-sofia-en-mezquita.html

[26] UNESCO. *Santa Sofía, Estambul*: *Declaración de la UNESCO*. 10 de julio de 2020. Disponible en : https://www.unesco.org/es/articles/santa-sofia-estambul-declaracion-de-la-unesco

[27] MILLS, Amy, REILLY, James A. y PHILLIOU, Christine. «The Ottoman Empire from present to past: memory and ideology in Turkey and the Arab world», *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*. Duke University Press, volume 31, número 1. 2011, pp. 131-136. Disponible en: https://muse.jhu.edu/pub/4/article/444373/pdf

De hecho, Turquía está sacando buen partido de sus fortalezas en este nuevo «gran juego mundial»: su posición geográfica entre tres continentes, un poder militar y una industria de armamento creciente y con productos que pueden cubrir, a un coste y relación de eficiencia muy adecuados, las necesidades de muchos de los países donde proyecta expandir su influencia (los drones[28] constituyen un caso paradigmático de estos materiales), y un desarrollo económico en el que el despliegue de infraestructuras de transporte y energía cobran un papel importante, dan testimonio de ese renovado afán de grandeza… ¿la aplicación de las lecciones aprendidas de las razones de la caída del antiguo Imperio otomano?

El hecho es que esa influencia y presencia reciente de Turquía en esos espacios ha generado un alto nivel de preocupación en algunos países vecinos, como Grecia, Armenia o incluso países árabes, que contemplan cómo la influencia turca también puede ser entendida en clave de lograr una supremacía en el islam y en el mundo musulmán. Así, se señala la presencia creciente en regiones como Balcanes, Cáucaso, Oriente Medio y norte de África, por medio de una política exterior muy activa en áreas que coindicen en gran medida con los límites del antiguo Imperio otomano, lo cual apunta a ese resurgimiento otomano[29]. ¿O no?

¿La fuerza de los hechos?

Tal y como señala la propia página del Ministerio de Asuntos Exteriores turco, el momento de incertidumbre que atraviesa el planeta, con la creciente impredecibilidad de crisis y conflictos, y especialmente en la vecindad de Turquía, la erosión del multilateralismo, de los valores universales y las crecientes rivalidades económicas y políticas entre las distintas potencias, junto con la ineficacia de los organismos de gobernanza global, motivan que Turquía debe presentar «una política exterior sólida sobre el terreno y en la mesa»[30].

[28] TOPPER, Ilya U. «La geopolítica de los drones: armas para los aliados de Turquía», *SWI.* 31 de octubre de 2021. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/la-geopol%C3%ADtica-de-los-drones-armas-para-los-aliados-de-turqu%C3%ADa/47072100

[29] DANFORTH, Nicholas. *The Remaking of Republican Turkey: Memory and Modernity since the Fall of the Ottoman Empire*. Cambridge University Press, 2021.

[30] REPÚBLICA DE TÜRKIYE, Ministerio de Asuntos Exteriores. *Política exterior nacional en el «Siglo de Türkiye»*. Disponible en: https://www.mfa.gov.tr/synopsis-of-the-turkish-foreign-policy-es.es.mfa

Continúa indicando que Turquía, con una larga tradición diplomática, basa su fortaleza en varios factores: su posición geográfica central, una larga experiencia histórica, la solidez de sus instituciones, una potente demografía y una economía dinámica. Y así, en el que denomina «Siglo de Turquía» —coincidente con el centenario del nacimiento de la República—, se da prioridad al fortalecimiento de la paz y la seguridad regional, a promover el desarrollo económico y la prosperidad en la región y a tener influencia en la modificación del sistema global actual, en línea con el principio «paz en casa, paz en el mundo».

Para ello, señala, Ankara pretende ampliar sus relaciones estratégicas internacionales existentes y crear otras nuevas; y así, definiéndose como «el país europeo más oriental y asiático más occidental», e incluso señalando que «Turquía es parte de Europa», a continuación afirma que la Organización de Estados Túrquicos, basado en las raíces históricas del mundo turco, se muestra muy activa en el desarrollo de proyectos y en diferentes áreas, y reitera que uno de sus sellos distintivos está basado en los siglos de historia compartida[31].

En las diferentes regiones que señalan en dicha página web oficial[32] (América Latina y el Caribe, Europa, Balkans, Southern Caucasus, Middle East and North Africa, Central Asia, South Asia, North América, Sub-Saharan Africa, Asia-Pacific —regiones incluidas como se encuentran en el original pese a estar la página en español—) varias forman parte de su vecindario inmediato, y otras no, como lógicamente corresponde a una potencia media con intereses y relaciones globales; de hecho la red diplomática de Turquía se encuentra entre las más grandes del mundo, con 262 misiones desplegadas en otros países. Pero, y como simple comentario, resulta curioso —o una cosmovisión muy particular— que Balcanes tenga un espacio diferenciado respecto a Europa, cuando es y forma parte de la misma.

De hecho, se indica que Balcanes constituye una región prioritaria desde la óptica política, económica y geográfica turca, además de la existencia de fuertes lazos históricos, humanos y culturales que proporcionan la conexión de Turquía con el resto

[31] Una breve sinopsis puede consultarse en «Organización de Estados Turcos: logros, crecimiento y el papel de Hungría». 4 de marzo de 2025. Disponible en: https://dailynewshungary.com/es/organization-of-turkic-states-achievements/

[32] REPÚBLICA DE TÜRKIYE, Ministerio de Asuntos Exteriores, Regiones. Disponible en: https://www.mfa.gov.tr/sub.es.mfa?e55ad6a5-1b09-4788-a51c-2c1cae96fd0d

de Europa. Incluso llega a señalar que Turquía es un país balcánico[33]. Y de la importancia de la región para Ankara da testimonio la presencia de tropas turcas[34] en la misión de paz «Operación Althea», desplegada en Bosnia por parte de la Unión Europea —de la cual Turquía no forma parte— desde el año 2004, misión sucesora de las previas de OTAN y Naciones Unidas desplegadas en esas tierras.

Igualmente, el afán de incrementar la conectividad regional, además del objetivo declarado de «incrementar la estabilidad y prosperidad de la región», estableciendo diversos corredores de transporte, puede también ser entendido no solo en obtener ventaja de esa posición central, sino en un afán de minorar debilidades —como una gran dependencia energética, incrementando las compras a Azerbaiyán para no depender en exceso en este aspecto de Moscú—, a la par que pretende convertirse en un *hub* de distribución de energía, por lo que intenta evitar que lleguen infraestructuras de transporte de energía a Europa que no discurran por su territorio, generando de esta manera una poderosa herramienta de presión geopolítica.

Así, y de manera no exhaustiva, basta recordar la ampliación, más allá de la normativa internacional al respecto, de su zona económica exclusiva marítima en noviembre de 2019, junto con Libia, cuyo gobierno «formal» (pues esta nación constituye un país fracturado) es aliado de Ankara, para intentar poner trabas a la potencial construcción de un gasoducto desde el Mediterráneo oriental hasta Italia[35], lo que ha llegado a ser denominado como «la guerra del gas en el Mediterráneo oriental»[36]. O que a Turquía tampoco le convenga un corredor para otro tipo de recursos que rodee el puente terrestre entre Asia y Europa que este país representa, lo que llevó al presidente Erdogan a anunciar que impulsaría un corredor alternativo desde el puerto iraquí de Great Faw, llevando a cabo intensas negociaciones con Irak, Emiratos y Catar para la construcción

[33] REPÚBLICA DE TÜRKIYE, Ministerio de Asuntos Exteriore. *Relations with the Balkan región*. Disponible en: https://www.mfa.gov.tr/relations-with-the-balkan-region.en.mfa
[34] EUROPEAN UNION FORCE IN BIH, Operación Althea. *Multinational Battalion* (MNBN). Disponible en: http://www.euforbih.org/index.php/en/multinational-battalion
[35] SÄNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «Libia ¿una espoleta activa en un Mediterráneo inestable?», capítulo 7. *Panorama geopolítico conflictos*, pp. 207-238. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2077188/Cap%C3%ADtulo+7+Libia+una+espoleta+activa+en+un+Mediterr%C3%A1neo+inestable.pdf/c20f5381-9c34-cf92-74c5-79c292b446ff?t=1731580012040
[36] MENÉNDEZ, Carmen. «La guerra del gas inflama el mediterráneo oriental», *EURONEWS*. 6 de enero de 2020. Disponible en: https://es.euronews.com/2020/01/06/la-guerra-del-gas-inflama-el-mediterraneo-oriental

de la llamada Ruta del Desarrollo[37], como punto de paso desde el golfo Pérsico hacia el Mediterráneo oriental.

Y la importancia capital de estas infraestructuras —y los espacios por los que discurren— es tal que basta, una vez más, comprobar como Estados Unidos, recientemente, está tomando cartas en el corredor Zanzegur[38] —que, desde Turquía, y pasando por el Cáucaso sur, llegará a Asia Central— pues constituyen herramientas de poder y son claras muestras de la importancia de estas acciones aparentemente solo con un trasfondo económico.

Y todo ello sin olvidar otros pilares del poder, como es el militar. Así, Turquía es y pretende incrementar su capacidad como potencia naval en el Mediterráneo oriental[39]. De hecho, comenzando el año 2025, el ministro turco de Defensa anunció que se estaban construyendo 31 nuevos buques de guerra, incluyendo un portaviones, en afán de incrementar la capacidad de proyección de poder.

Esta acción guarda relación con una política exterior más activa, a la par que busca incrementar las capacidades en el Mediterráneo oriental —como también en el Egeo y el Caspio— lo que ha llevado a Ankara a desarrollar la doctrina de la «patria azul»[40], en relación con esos espacios marítimos que circunvalan esa encrucijada terrestre donde pretende ser una potencia, y por lo cual Ankara ha ido haciendo crecer su poder marítimo hasta ocupar una posición en el entorno del décimo lugar mundial. Acciones y presencia naval creciente y perfectamente alineada con las intervenciones y acciones en tierra en los espacios contiguos —basta recordar la relativamente reciente intervención en Siria para el derrocamiento de Assad— o los movimientos para convertirse en actor dominante en dicho país[41], incluyendo potencialmente la construcción de bases militares turcas en

[37] CASTRO TORRES, José Ignacio. *La importancia de los corredores terrestres (IV): el paso del golfo Pérsico al Mediterráneo oriental.* Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Análisis 06/2024, 24 de enero de 2024, p. 16. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA06_2024_JOSCAS_Corredores.pdf

[38] CASTEGLIONI, Tadeo. «Turquía y Azerbaiyán en la reconfiguración geopolítica de Eurasia». 12 de agosto de 2025. Disponible en: https://noticiaspia.com/turquia-y-azerbaiyan-en-la-reconfiguracion-geopolitica-de-eurasia/

[39] «Mapping Turkiyes growing naval power». 12 de febrero de 2025. Disponible en: https://trendsresearch.org/insight/mapping-turkiyes-growing-naval-power/?srsltid=AfmBOooqmLYg0zJKzf4t91gIlfcej_ktWPmc0AFU87ANday1_7DsuHKK

[40] Un interesante análisis sobre la misma puede consultarse en MARTIN, Lucas. «"Mavi Vatam": la doctrina turca de la "patria azul"», *Global Affairs and Strategic Studies*, Universidad de Navarra. Disponible en: https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/-mavi-vatam-la-doctrina-turca-de-la-patria-azul-3

[41] EURONEWS «Turquía ampliará su presencia militar en Siria con un acuerdo de defensa conjunta con Al Shara». 4 de febrero de 2025. Disponible en: https://es.euronews.com/2025/02/04/turquia-ampliara-su-presencia-militar-en-siria-con-un-acuerdo-de-defensa-conjunta-con-al-s

el mismo, así como la ya citada venta de armamento en el marco de ese incremento de capacidades militares.

Incremento de capacidades, presencia e influencia en aspectos diplomáticos, políticos, culturales, militares, económicos… en todo el abanico de los pilares del poder, ¿significan algo?

A modo de reflexión

Sea sí o sea no la respuesta a la potencial vuelta de Turquía a la senda otomana, en el intento de un cierto retorno de un nuevo imperio en el marco de una era mundial, quizás neoimperial, lo cierto es que parece que la situación actual de Ankara refleja, en gran medida, los éxitos de definir una política clara, de tener un plan estratégico que permita, de una manera sostenida y sostenible, alinear adecuadamente fines, medios y modos, empleando para ello todas las herramientas de poder.

También parece que se ha tomado buena cuenta de errores del pasado y, ciertamente, con luces y también con sombras, y sin olvidar poderosos diferendos internos, se intenta subvertir esos errores que acabaron con un gran imperio. En esa pretensión sea «neootomana» o, sea simplemente, en un planeta en plena reconfiguración, no quedar «fuera del tablero» y ocupar el lugar que considera le corresponde.

El repaso de las razones de la caída del Imperio otomano resulta muy interesante, pues ninguna organización ni estructura está exenta de sufrir las mismas: burocratización excesiva, corrupción, economía poco dinámica, nacionalismos y débil poder militar fueron determinantes en la desaparición del coloso otomano, pues, como reza el adagio, en un conflicto quedar segundo es perder.

Turquía parece haber tomado buena cuenta de ello en este mundo en plena reconfiguración y pugna… ¿y todos lo han hecho?

*Pedro Sánchez Herráez**
COL. ET. INF. DEM
Doctor en Paz y Seguridad Internacional
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

54/2025 9 de septiembre de 2025

José Segura Clavell

Redefiniendo las relaciones España-África: por un futuro sostenible y justo y un desarrollo compartido entre España y África

Redefiniendo las relaciones España-África: por un futuro sostenible y justo y un desarrollo compartido entre España y África

Resumen:

África se encuentra en un momento crucial de su historia y se enfrenta a una serie de desafíos y tendencias complejas que configuran su panorama geopolítico, económico y social y de gobernanza en un mundo convulso y en constante cambio como epicentro geopolítico, atrayendo la atención de las principales potencias mundiales.

El continente africano enfrenta en 2025 una serie de desafíos estructurales y coyunturales que requieren atención prioritaria, desde la seguridad y la gobernanza hasta el desarrollo económico y el cambio climático.

En este escenario dinámico y cambiante, España tiene la oportunidad y la responsabilidad de definir una política propia hacia África basada en el respeto mutuo, la cooperación y el beneficio compartido. Hay que dejar de ver a África como un objeto de intervención y empezar a tratar a sus representantes como socios diversos e igualitarios en la construcción de un orden mundial más justo y sostenible.

Palabras clave:

África, Geopolítica, Seguridad, Desarrollo, Gobernanza, Sostenibilidad, Recursos naturales.

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

Redefining Spain-Africa relations: for a sustainable and fair future and shared development between Spain and Africa

Abstract:

Africa is at a turning point in its history and faces a series of complex challenges and trends that shape its geopolitical, economic, social and governance landscape. In a convulsive and constantly changing world, it is attracting the attention of the world's major powers and becoming a geopolitical epicenter.
In 2025, the African continent faces a series of structural and circumstantial challenges that require priority attention, from security and governance to economic development and climate change.
In this dynamic and changing scenario, Spain has the opportunity and the responsibility to define its own policy towards Africa, based on mutual respect, cooperation and shared benefit. We must stop seeing Africa as an object of intervention and start treating its representatives as diverse and equal partners in the construction of a fairer and more sustainable world order.

Keywords:

Africa, Geopolitics, Security, Development, Governance, Sustainability, Natural resources.

Introducción

Las consideraciones que a continuación se exponen derivan de las lecturas diarias que, desde la institución de diplomacia pública Casa África, se llevan a cabo al acceder a informaciones gestadas en diferentes medios de comunicación nacionales e internacionales y que, en varios idiomas (español, inglés, francés, portugués), se recogen en el dosier cotidiano que la Casa envía gratuitamente a casi un millar de suscriptores por correo electrónico. Fruto de este seguimiento informativo, cada semana elaboro una serie de artículos que se publican en medios impresos y *online*, tanto canarios como nacionales, que reflejan las tendencias informativas y la actualidad del continente africano desde el punto de vista de los medios de comunicación que lo cubren.

Aunque Casa África no es ni un *think tank* ni un centro académico, gran parte de su labor se basa en el trabajo contrastado de centros de pensamiento, universidades y analistas que consagran sus esfuerzos y su tiempo a conocer mejor y comprender lo que sucede en el continente africano. Como colofón de este texto, me permito la libertad de adjuntar una serie de artículos propios que considero de interés por su relación con los temas tratados en este capítulo. Han sido publicados en el segundo semestre de este año y se reproducen a continuación de este texto como anexo.

Casa África es un consorcio público radicado en la comunidad autónoma de Canarias, que nace en el año 2006 y cuya labor se resume en la frase «África y España, cada vez más cerca». La lectura del artículo titulado «Marcando el rumbo de Casa África» (publicado el 8 de noviembre de 2024) pretende familiarizar al público general con la configuración de las líneas directrices que definen el quehacer de la Casa. Estas líneas aparecen definidas en el Plan Estratégico de Casa África, un documento aprobado por el Consejo Rector de la Casa el 19 de diciembre de 2024 y consensuado con la sociedad civil, las instituciones y los expertos en consulta pública que regirá la acción de la Casa hasta 2028.

África se encuentra en un momento crucial de su historia. Enfrenta una serie de desafíos y tendencias complejas que configuran su panorama geopolítico, económico, social y de gobernanza. La inestabilidad política, las crisis económicas, los conflictos armados, la herencia del colonialismo y las disparidades sociales son algunos de los obstáculos que el continente debe superar para lograr un desarrollo sostenible e inclusivo. La crisis

climática agrava aún más la situación e impacta negativamente en la seguridad humana y en el desarrollo del continente.

En un mundo convulso y en constante cambio, África emerge como epicentro geopolítico atrayendo la atención de las principales potencias mundiales. Esto se ha visto muy a menudo en este 2024, con gestos constantes que denotan un evidente interés creciente debido a una convergencia de factores que van desde su crecimiento económico hasta la abundancia de recursos naturales estratégicos, el auge demográfico de una población joven y la creciente influencia del continente en los asuntos globales.

En este escenario dinámico y cambiante, España tiene la oportunidad y la responsabilidad de definir una política propia hacia África basada en el respeto mutuo, la cooperación y el beneficio compartido. Para lograrlo, es esencial comprender las complejidades del continente, escuchar las voces africanas y construir una relación sólida y duradera que beneficie a ambas partes.

En este sentido, nuestro país presentó su nueva estrategia para África en Consejo de Ministros el 17 de septiembre de 2024 con el título «España-África 2025-2028. Trabajando juntos a través de una relación estratégica». Un documento ambicioso que propone cien líneas de acción agrupadas en cinco objetivos estratégicos: reforzar una relación que facilite la acción conjunta, crecer hacia un desarrollo africano sostenible enfocado en los jóvenes, conectar sociedades y economías de África, España y el mundo, proteger, garantizando la seguridad de las poblaciones, y convivir en sociedades abiertas con instituciones sólidas e inclusivas. La importancia de esta estrategia se refleja en el hecho de que el propio presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, estuvo presente en su presentación pública a la sociedad, el 5 de diciembre de 2024, junto con el ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, José Manuel Albares, y otras personas de España vinculadas a la política exterior en África, incluido el que suscribe.

El continente africano enfrenta en 2025 una serie de desafíos estructurales y coyunturales que requieren atención prioritaria. Desde la seguridad y la gobernanza hasta el desarrollo económico y el cambio climático, África es escenario de problemas que también tienen repercusiones globales.

Un ejemplo es el de la amenaza del yihadismo, que sigue latente, con una proyección de expansión notable hacia los países costeros del golfo de Guinea. La inestabilidad política en los países del Sahel (Mali, Níger, Burkina Faso), marcada por una serie de golpes de Estado y el debilitamiento de mecanismos de cooperación como la CEDEAO, agrava las tensiones regionales. Conflictos armados persistentes en Sudán, el Cuerno de África y el Sahel continúan causando estragos, mientras que la prolongada crisis en Libia añade combustible a la inseguridad en una vasta área.

La superación de desafíos como este y el aprovechamiento de las oportunidades dependerá de la capacidad de los países africanos para tomar las riendas de su propio destino, promover la cooperación regional, construir instituciones sólidas y justas e invertir en desarrollo humano, innovación y sostenibilidad.

La comunidad internacional debe desempeñar un papel de apoyo en este proceso respetando la soberanía de los países africanos y promoviendo relaciones equitativas y beneficiosas para todos. Hay que dejar de ver a África como un objeto de intervención y empezar a tratar a sus representantes como socios diversos e igualitarios en la construcción de un orden mundial más justo y sostenible.

Por otra parte, es importante analizar la evolución del africanismo español y trazar las guías para las acciones futuras.

Nuevo colonialismo

África es, sin lugar a duda, un continente clave y reconocido en el panorama estratégico global por las oportunidades que presenta en términos de crecimiento económico, riqueza energética, vastas reservas minerales y acuíferas, extensas tierras fértiles, desarrollo demográfico y riqueza cultural[1]. En esta orientación estratégica también influye la inestabilidad, el terrorismo, el crimen organizado y otras amenazas de la estabilidad y desarrollo del continente y su entorno. Es decir, las intervenciones externas en África están a menudo impulsadas por estos intereses geopolíticos y económicos mientras los

[1] OECD. (2024). *Africa's Development Dynamics 2024: Skills, Jobs and Productivity* [en línea]. Organisation for Economic Co-operation and Development. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://doi.org/10.1787/df06c7a4-en

países africanos se enfrentan a la persistencia de la pobreza, la desigualdad y la dependencia de la exportación de materias primas[2].

Esta «maldición de los recursos»[3] sigue siendo una realidad y la riqueza del continente beneficia principalmente a actores externos[4]. La competencia externa por los recursos de África redunda, además, en el apoyo a regímenes autoritarios que sirven a los intereses ajenos, la instrumentalización de organismos internacionales para legitimar intervenciones militares y la imposición de políticas económicas que perpetúan la dependencia[5].

La creciente influencia de potencias globales como China y Rusia en el continente desafía la hegemonía tradicional de Occidente, en particular de Francia en sus antiguas colonias, y hace que, en el ámbito geopolítico, África se encuentre en una encrucijada. La guerra en Ucrania, por ejemplo, ha evidenciado aún más esta dinámica, con países africanos mostrando una renuencia a alinearse automáticamente con Occidente, lo que ha generado críticas y desconcierto[6].

Aunque el futuro de África depende —hasta cierto punto— de estos intereses geoestratégicos externos, no debe guiarse por estos sino por sus propios objetivos. El término «nuevo colonialismo» en África se refiere a la creciente influencia ajena en sus asuntos políticos y económicos, la explotación de los recursos naturales y los casos de detrimento del desarrollo sostenible del continente[7]. Los actores externos, entre ellos la UE y España deben ser aliados y no repetir ni los errores del colonialismo, ni los modelos de cooperación e inversión que ya han mostrado tener resultados limitados en términos

[2] WEF (2023). *Why Africa will become a prominent player in global geopolitics* [en línea]. World Economic Forum. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.weforum.org/stories/2023/07/why-africa-will-become-a-prominent-player-in-global-geopolitics/
[3] Sachs, J. D. y Warner, A. M. (1995). *Natural Resource Abundance and Economic Growth* [en línea]. National Bureau of Economic Research. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.nber.org/papers/w5398
[4] Arezki, R. *et al.* (2024).The import channel of the resource curse [en línea] *World Bank blogs*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://blogs.worldbank.org/en/developmenttalk/the-import-channel-of-the-resource-curse
[5] Alaminos, M. Á. y Marquina, A. (2022). ÁFRICA: Competencia y sustitución en un entorno estratégico de rivalidad [en línea]. *Revista UNISCI*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.unisci.es/wp-content/uploads/2022/11/UNISCIDP60-1ALAMINOS-MARQ.pdf
[6] UNDP. (2022). *The impact of the war in Ukraine on sustainable development in Africa* [en línea]. Regional Bureau for Africa UNDP. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.undp.org/africa/publications/impact-war-ukraine-sustainable-development-africa
[7] Obikwelu, I. J., Messina, G.-M. y Odumegwu, A. C. (2023). The Effects of Neocolonialism [en línea]. *PanAfrican Journal of Governance and Development*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.ajol.info/index.php/pajgd/article/view/260278 y Whelan, O. (2022). Neocolonialism: The Remnants of Foreign Exploitation in Africa [en línea]. *The Science Survey*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://thesciencesurvey.com/editorial/2023/07/21/neocolonialism-the-remnants-of-foreign-exploitation-in-africa/

de gobernanza, seguridad y en la vida cotidiana de los ciudadanos en África. África ya no puede ser tratada como un continente-marioneta, escenario de luchas de poder y sin voz en el concierto internacional.

Una nueva diplomacia

Durante siglos, la diplomacia ha sido fundamental en la configuración de las relaciones internacionales, facilitando negociaciones pacíficas y la resolución de conflictos, y fomentando la cooperación global. Sin embargo, en el mundo actual, la diplomacia enfrenta nuevas tendencias y desafíos que están redefiniendo su futuro. Asimismo, el auge del nacionalismo y los movimientos populistas, y hasta el uso de herramientas digitales y tecnológicas, impulsan la transformación de la diplomacia, obligándola a adaptarse y evolucionar[8].

Al mismo tiempo, el multilateralismo se encuentra cuestionado a nivel global por su ineficacia en resolución de conflictos, por los movimientos nacionalistas[9] y por los lentos avances para abordar la crisis climática[10]. Es cada vez más obvio que los marcos de la cooperación global no han seguido el ritmo de esta evolución y que su caja de herramientas, normas y enfoques necesita una actualización.

Si bien la intención declarada de organismos internacionales y potencias globales suele ser la promoción de la paz, la democracia y el desarrollo, la realidad es que sus acciones a menudo han tenido consecuencias negativas exacerbando la inestabilidad y perpetuando la dependencia del continente. El Consejo de Seguridad de la ONU —sin representación permanente de países africanos— toma decisiones sobre intervenciones militares y sanciones que a menudo tienen consecuencias devastadoras para la población civil[11]. La falta de financiación adecuada para las operaciones de paz y la

[8] Diplo. (2024). *Digital geopolitics: new environment for diplomatic activities* [en línea]. Diplo Foundation. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.diplomacy.edu/topics/digital-diplomacy/#geopolitical-and-geoeconomic-environment-for-diplomatic-activities

[9] Diplomacia.org (2024a). *¿Cómo impacta el populismo en la diplomacia internacional?* [en línea]. Diplomacia.org. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://diplomacia.org/blog/como-impacta-el-populismo-en-la-diplomacia-internacional

[10] Diplomacia.org (2024b). *Los desafíos de la diplomacia climática en el contexto del cambio climático global* [en línea]. Diplomacia.org. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://diplomacia.org/blog/los-desafios-de-la-diplomacia-climatica-en-el-contexto-del-cambio-climatico-global

[11] Naciones Unidas. (2024). *África merece ser miembro permanente del Consejo de Seguridad* [en línea]. ONU. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://news.un.org/es/story/2024/08/1531956

reconstrucción posconflicto, así como la ineficiencia y la burocracia, limitan la eficacia de esas intervenciones[12] [13].

Además, la comunidad internacional es criticada por aplicar un doble rasero en sus intervenciones en África, actuando con mayor contundencia cuando sus intereses están en juego y mostrando indiferencia ante violaciones de derechos humanos y crisis humanitarias que no les afectan de manera directa. La condena selectiva de golpes de Estado, la imposición de sanciones económicas que afectan a la población civil y la falta de apoyo a iniciativas de desarrollo genuinamente lideradas por africanos generan desconfianza y resentimiento. Francia, en particular, debe abandonar la política de la *Françafrique*, caracterizada por el intervencionismo militar, el apoyo a regímenes autoritarios y la perpetuación de la dependencia económica[14]. La influencia desproporcionada de Francia en las decisiones de organismos internacionales como la CEDEAO y la ONU genera desconfianza y limita la soberanía de los países africanos.

En lo que se refiere a la Unión Europea, un reciente informe del CIDOB critica las tres estrategias implementadas por la UE en el Sahel desde 2011 por su enfoque securitario, que ha sido ineficaz y ha empeorado la situación. El informe identifica problemas principales como: la securitización de la seguridad, la migración y el cambio climático; los efectos negativos de este enfoque securitario; las tensiones internas en la UE y la brecha entre la retórica y la práctica.

El informe argumenta que la securitización ha simplificado las causas de la inestabilidad, priorizando respuestas militares sobre soluciones políticas y de desarrollo. Las políticas migratorias y climáticas han generado tensiones y reducido oportunidades económicas locales. Además, las dinámicas internas de la UE y la falta de participación local han afectado a la eficacia de sus estrategias. El informe concluye que la UE debe adoptar un enfoque menos securitario y más centrado en las causas profundas de la inestabilidad incorporando el conocimiento local y promoviendo un pragmatismo más recíproco. De hecho, los enfoques de arriba hacia abajo, sin una verdadera participación de la sociedad

[12] Naciones Unidas. (S. f.). *Financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz.* [en línea]. ONU. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://peacekeeping.un.org/es/how-we-are-funded
[13] Naciones Unidas. (S. f.). *La transición de las operaciones de paz* [en línea]. ONU. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://peacekeeping.un.org/es/transitioning-peace-operations-0
[14] Saldaña, E. (2023). ¿Qué es la Francáfrica? [en línea]. *El Orden Mundial*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://elordenmundial.com/que-es-francafrica/

civil y los actores comunitarios en la toma de decisiones que afectan a los africanos, deben ser cosa del pasado, ya que, además, contribuyen a la desconexión entre las estrategias europeas y las realidades sobre el terreno y a la irrelevancia europea en África.

Por parte de la propia UA se aboga por una cooperación internacional que respete la soberanía de los países africanos y promueva un desarrollo equitativo y beneficioso para todas las partes involucradas. También enfatiza la importancia de fortalecer las instituciones africanas y seguir fomentando la integración regional para resistir nuevas formas de neocolonialismo[15].

Por ello, parece necesario reiterar lo obvio: las colaboraciones con el continente deben basarse siempre en el respeto y el conocimiento profundo de África sin dañar la unidad africana, la autodeterminación y la libertad de los africanos. Europa debe dejar de imponer sus propias soluciones y agendas y empezar a escuchar y aprender de las voces africanas. La diversidad de perspectivas y experiencias en el continente ofrece una rica fuente de conocimiento y sabiduría para abordar los desafíos globales. Es crucial apoyar el liderazgo africano en la búsqueda de soluciones propias y globales y promover un diálogo intercultural basado en el respeto mutuo y el aprendizaje recíproco.

África y España: un nuevo modelo diferenciado y fundamentado

España, dentro del marco de la UE —pero también con voz propia—, aspira a ser uno de esos actores en el acercamiento entre Europa y África, muy consciente no solo de lo que pueda aportar a África, sino de todo lo que ofrece el continente al país. África es nuestro vecino y en muchos aspectos estamos inexorablemente unidos: existe una dependencia mutua y una relación histórica menos compleja que en otras relaciones bilaterales de países europeos con países africanos. Estos hechos hacen del nexo África-España una asociación estratégica en ambas orillas.

En esta configuración, es fundamental reivindicar el hecho de que Casa África se sitúa en Canarias por razones logísticas y sociales y de que Canarias puede tener un rol

[15] Unión Africana. (2015). Our Aspirations for the Africa We Want [en línea]. *Agenda 2063.* [Consulta: 2025]. Disponible en: https://au.int/agenda2063/aspirations

central en este nexo hispano-africano. El archipiélago es una comunidad con una relación privilegiada con el continente africano, de cuya fachada atlántica occidental forma parte. Canarias se integra en la región macaronésica (Cabo Verde, Madeira, Azores y Canarias) y se sitúa en el entorno marítimo de África occidental, a la salida del golfo de Guinea y próxima a países como Marruecos, Mauritania, Senegal o Guinea Ecuatorial, a los que le vinculan relaciones de todo tipo y de larga data. Consciente de la importancia de ese vínculo, el Gobierno de la comunidad autónoma de Canarias creó hace ya dos décadas una dirección general consagrada a sus relaciones con el continente africano, una decisión que también es una apuesta por mirar hacia África e innovar a través de herramientas como programas formativos y artísticos, experiencias educativas y acuerdos comerciales que nos acerquen.

Para que España desempeñe un papel central en la construcción de un mundo más justo y ejerza como puente entre África y Europa, convirtiéndose en socia y amiga de confianza del continente, tiene que saber mucho más sobre África y acceder a ese conocimiento a través de la producción académica, cultural y de todo tipo que se desarrolla en el continente africano. Debe adoptar una postura crítica ante la narrativa simplista de las complejidades internas y promover un discurso propio que reconozca la diversidad de perspectivas y la capacidad de África para definir su futuro.

Esta nueva relación debe reconocer el legado colonial y el compromiso con la justicia histórica, aunque España, a diferencia de otras potencias europeas, tuvo una presencia colonial limitada en África, principalmente en el Sáhara Occidental y Guinea Ecuatorial. Este hecho ofrece a España la oportunidad de asumir un papel de liderazgo en la restitución de bienes culturales saqueados durante la época colonial y en el apoyo a procesos de reparación por los daños causados.

El modelo de colaboración —o asociación— con África debe basarse siempre en respeto y el beneficio mutuo. Eso se puede hacer alineándose con los compromisos internacionales adquiridos tanto por España como por los países africanos, como la *Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*[16], o incluso los objetivos

[16] Naciones Unidas. (2015). *Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible.* [en línea]. ONU. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/

de la *Agenda 2063 de la Unión Africana*[17], plan maestro de la UA para el desarrollo sostenible y el crecimiento económico del continente.

Paz y seguridad

El escenario securitario en África subsahariana se caracteriza por una compleja red de conflictos internos y tensiones regionales que, en algunos casos, se han internacionalizado aún más en los últimos años y complicado desde la perspectiva geopolítica. Tres zonas principales —el Sahel, el Cuerno de África y la región de los Grandes Lagos— ejemplifican los desafíos de seguridad que enfrenta el continente, agravados por la creciente participación de actores externos, la erosión de la gobernanza democrática y la explotación de los recursos naturales.

En el Sahel, el vacío de poder dejado por la retirada de actores occidentales ha sido ocupado por Rusia, cuya influencia se consolida a través del ahora llamado África Corps (antiguo grupo Wagner). La aparición de un bloque militar conformado por Níger, Burkina Faso y Mali tras sus respectivas rupturas con la CEDEAO refleja un giro hacia políticas antioccidentales inicialmente muy enfocadas contra su antigua colonia y, hasta hace pocos meses, socio prioritario: Francia. Este entorno se complica con la persistencia de grupos yihadistas que, adaptándose a dinámicas locales, fortalecen sus vínculos con las comunidades afectadas, lo que dificulta los esfuerzos de contrainsurgencia.

Como ya se ha mencionado, el yihadismo sigue siendo la amenaza principal en muchas zonas del continente africano y en especial en el Sahel. De hecho, casi no se habla de cómo la crisis de seguridad en esta parte del mundo amenaza con extenderse a los países costeros del golfo de Guinea: Benín, Togo, Costa de Marfil y Ghana. En estas zonas, los grupos yihadistas están explotando una serie de vulnerabilidades estructurales, frustraciones de todo tipo y resentimientos contra Estados que no siempre responden a las reclamaciones de sus ciudadanos como estos quieren para reclutar a los jóvenes que engrosarán sus filas.

Si bien por Sahel los analistas suelen remitir y analizar conjuntamente la parte occidental del mismo (Mali, Níger, Chad y Burkina Faso), en su parte oriental se desarrolla ahora

[17] Unión Africana, *Op. cit.*

uno de los conflictos de mayor intensidad del mundo, el de Sudán. La guerra civil en Sudán, iniciada en abril de 2023, ha desencadenado una crisis humanitaria y de seguridad sin precedentes con repercusiones devastadoras tanto a nivel nacional como regional. El enfrentamiento entre las Fuerzas Armadas de Sudán (FAS) y las Fuerzas de Apoyo Rápido (RSF) ha desplazado a millones de personas, generado hambrunas y desatado una oleada de atrocidades, en especial en la región de Darfur. Los países vecinos, como Chad y Sudán del Sur, sufren presiones extraordinarias por la afluencia masiva de refugiados y la inestabilidad económica derivada del conflicto.

El carácter internacional de esta confrontación agrava aún más la situación. Las RSF cuentan, entre otros, con el respaldo significativo de los Emiratos Árabes Unidos, mientras que Egipto apoya a las FAS en menor medida. Al mismo tiempo, la participación de grupos armados procedentes de Chad y Sudán del Sur introduce dinámicas transfronterizas que amenazan con extender el conflicto más allá de las fronteras sudanesas. Esta implicación de actores externos no solo perpetúa la guerra, sino que también complica los esfuerzos diplomáticos dirigidos a establecer un alto el fuego. A esto se suma la fragmentación interna de ambos bandos, compuestos por diversas facciones con lealtades fluctuantes, lo que dificulta la negociación y aumenta el riesgo de prolongación del conflicto.

Todos estos factores hacen que las perspectivas de paz a corto plazo sean sombrías y Sudán se encuentre al borde de un colapso total, con implicaciones regionales significativas. La estabilidad de Chad y de Sudán del Sur está en juego, y la continuidad de la guerra pone en riesgo no solo la integridad del Estado sudanés, sino también la seguridad del Cuerno de África en su conjunto. La comunidad internacional enfrenta el desafío de redoblar sus esfuerzos para presionar por un acuerdo de paz mientras moviliza recursos humanitarios para atender las crecientes necesidades de la población afectada.

En el Cuerno de África, la escalada del conflicto en Sudán subraya las profundas fracturas internas y su impacto regional. Al mismo tiempo, acuerdos como el firmado entre Etiopía y Somalilandia añaden tensión. Este memorando, que otorga acceso marítimo a Etiopía a cambio de apoyo a la independencia de Somalilandia, pone en

riesgo la estabilidad de Somalia, cuya integridad territorial se ve amenazada por estas alianzas estratégicas.

Por su parte, la región de los Grandes Lagos enfrenta un deterioro significativo en las relaciones entre la República Democrática del Congo (RDC) y Ruanda. El apoyo de Ruanda al grupo rebelde M23 ha intensificado los enfrentamientos generando desplazamientos masivos y socavando los esfuerzos de pacificación. La retirada de las fuerzas de paz de la ONU en la RDC, que se suma al despliegue de tropas de la SADC, revela las dificultades de coordinar respuestas internacionales efectivas en medio de una creciente rivalidad geopolítica.

En conjunto, estos conflictos no solo destacan la fragilidad de los Estados africanos en materia de seguridad, sino también la tendencia global hacia la disminución del multilateralismo efectivo y del respeto al derecho internacional humanitario. La combinación de factores internos, como los débiles contratos sociales, y externos, como la intervención de potencias extranjeras, configura un panorama securitario en el que la estabilidad parece cada vez más lejana.

España puede abogar por una mayor participación de los países africanos en los foros internacionales y por la reforma de instituciones como el Consejo de Seguridad de la ONU para garantizar una representación más equitativa y unas reglas de juego iguales para todos. En este contexto, la multipolaridad y la ampliación de socios en el continente africano no deben verse como una amenaza, sino como una oportunidad para diversificar sus alianzas y promover un enfoque multilateral en nuestras relaciones con África.

En lo que se refiere a la seguridad, y en casos tanto generales como específicos, la perspectiva occidental concibe a África, y en particular al Sahel, como una zona periférica y problemática que amenaza la seguridad de Europa. El Sahel, en concreto, se ha convertido en un epicentro del yihadismo, con grupos armados que operan en países como Mali, Burkina Faso y Níger a gran escala. La incapacidad de los Estados de la región para contener la amenaza yihadista, a pesar del apoyo de Francia y otros países, ha generado inestabilidad y ha impulsado golpes de Estado.

En lugar de priorizar la seguridad militar y replicar el modelo francés de intervención militar directa, España puede adoptar un enfoque de promoción de la paz, seguridad

humana y prevención de conflictos abordando las causas profundas de la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la degradación ambiental. También puede priorizar el apoyo a las iniciativas de paz y seguridad lideradas por actores africanos, como la Unión Africana y las organizaciones subregionales. Esto implicaría fortalecer las capacidades africanas en áreas como la mediación, la resolución de conflictos y el desarrollo de fuerzas de seguridad eficaces y responsables. Apoyar procesos de justicia transicional en países que han sufrido conflictos, promoviendo la reconciliación, la verdad, la justicia y la reparación, es otra vía. España puede contribuir al desarrollo y fortalecimiento de los mecanismos de alerta temprana a nivel regional y continental compartiendo su experiencia y proporcionando apoyo técnico y financiero.

Gobernanza

La inestabilidad política y los golpes de Estado son una constante en muchos países africanos. La fragilidad de las instituciones, la corrupción y la falta de transparencia debilitan la democracia y el Estado de derecho. Si bien se han dado avances en la democratización desde la década de 1990, con la apertura al multipartidismo y la alternancia en el poder en algunos países, la realidad es que muchas veces se copia la «fachada» del modelo democrático occidental sin una verdadera transformación profunda[18] [19]. La presión occidental por celebrar elecciones periódicamente, a veces en contextos adversos, puede ser contraproducente. La participación ciudadana y la construcción de instituciones sólidas son esenciales para una gobernanza efectiva y legítima. Existe un divorcio entre las élites políticas y económicas y las sociedades africanas que es necesario tener en cuenta a la hora de prestar apoyo a determinados regímenes a los que sus poblaciones no consideran legítimos.

La creciente conciencia ciudadana y la movilización social, evidenciada en protestas y movimientos en todo el continente, impulsan la demanda por una mayor transparencia, el crecimiento inclusivo, la rendición de cuentas y la justicia social. Los académicos y la

[18] Mateos, O. (2018). África Subsahariana: democratización, a pesar de todo [en línea]. En: CIDOB (2018). *Anuario Internacional CIDOB 2018*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.cidob.org/publicaciones/africa-subsahariana-democratizacion-pesar-de-todo

[19] Pérez, Á. (2004). Democracia en África Subsahariana [en línea]. *Grupo de Estudios Estratégicos*. [Consulta: 2025]. Disponible en: http://www.gees.org/articulos/democracia-en-africa-subsahariana

sociedad civil en África juegan un papel crucial en la transformación de las dinámicas perjudiciales que siguen afectando al continente. Aunque les constriñen numerosas limitaciones, como la falta de recursos, la represión por parte de los Gobiernos, la fragmentación interna y la influencia de actores externos, su labor es fundamental para promover un cambio positivo en el continente.

La gobernanza en África enfrenta desafíos como los conflictos y la desconfianza en las instituciones: 21 países, que representan el 47,9 % de la población africana, muestran niveles de gobernanza inferiores a los de 2014. Por otro lado, 33 países, que abarcan el 52,1 % de la población del continente, han logrado avances en esta década. Estas son las conclusiones del Índice Ibrahim de Gobernanza Africana (IIAG) 2024[20]. Con apoyo y cooperación internacional, hay potencial para un progreso significativo y, por ello, España debe seguir colaborando en el fortalecimiento de las instituciones africanas. Esto puede incluir la formación de funcionarios y el apoyo a la descentralización administrativa, pero es crucial que se haga junto con la sociedad civil. Ya juega un papel destacado en la promoción de la democracia, los derechos humanos y el desarrollo sostenible del continente, pero estas organizaciones se enfrentan a desafíos como la represión gubernamental y la falta de recursos[21].

Desarrollo económico sostenible

Desde principios del siglo XXI, África ha experimentado la segunda tasa de crecimiento económico más alta del mundo, solo superada por Asia. Según las Naciones Unidas, el crecimiento económico de África seguirá siendo moderado después de desacelerarse gradualmente entre 2021 y 2023. Sin embargo, se prevé que los recientes esfuerzos para estabilizar la economía empezarán a dar frutos a partir de la segunda mitad de 2024, en particular en algunas de las economías más grandes. Se espera que la actividad económica del continente pase de un lento 3 % en 2024 a un 3,2 % en 2025[22].

[20] Mo Ibrahim Foundation. (2024). *Ibrahim Index of African Governance (IIAG)* [en línea]. Mo Ibrahim Foundation. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://mo.ibrahim.foundation/our-research/iiag
[21] Lecumberri, B. (2024). Gobernar bien: los conflictos y la desconfianza en las instituciones empañan los progresos de África [en línea]. *El País*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://elpais.com/planeta-futuro/2024-10-23/gobernar-bien-los-conflictos-y-la-desconfianza-en-las-instituciones-empanan-los-progresos-de-africa.html
[22] Naciones Unidas. (2024). *Trade and Development Report 2024. Rethinking development in the age of discontent* [en línea]. ONU. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2024_en.pdf

Sin embargo, la región enfrenta varios desafíos de desarrollo, entre ellos la pobreza extrema, que afecta en torno a 466 millones de africanos, según el Banco Mundial[23]. En los últimos tiempos, el aumento de los conflictos y la violencia en toda la región ha amortiguado la actividad económica y las crisis climáticas han exacerbado esta fragilidad. La reciente policrisis, que incluye cuestiones climáticas, la pandemia de covid-19 y los conflictos, ha acelerado el aumento de la deuda, lo que mantiene a la región en altos riesgos de sobreendeudamiento. No se puede apartar la vista de la creciente deuda externa de muchos países africanos, especialmente con acreedores privados (no con China, como intentan vendernos los medios), que representa una amenaza para su estabilidad económica. La dependencia de préstamos con altos intereses puede llevar a una espiral de endeudamiento que limite aún más la capacidad de los Gobiernos para invertir en desarrollo y atender las necesidades de sus poblaciones.

A pesar de estos desafíos, África también experimenta tendencias positivas. La creciente población joven representa un enorme potencial de desarrollo, con una fuerza laboral dinámica y emprendedora[24].

La UA, a través de la Agenda 2063, promueve el desarrollo económico, la autosuficiencia y la independencia económica. Una de las iniciativas recientes más importantes es el Área de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA), en vigor desde 2019. Esto representa una gran oportunidad para el continente —y también para España—, con un mercado de 1300 millones de personas y un PIB de más de 2,7 billones de euros. Apoyar la gobernanza económica propia de África es prioritario para fomentar relaciones de mutuo beneficio.

Europa debe asimismo abandonar las prácticas comerciales desfavorables que perpetúan la dependencia económica de África. El monocultivo, como el del arroz en Senegal y Mauritania, aumenta la vulnerabilidad a las fluctuaciones del mercado global[25]. Es un ejemplo de la herencia del pasado colonial que demuestra que queda camino en

[23] Banco Mundial (2024a). *Poverty, Prosperity, and Planet Report Pathways Out of the Polycrisis* [en línea]. Banco Mundial. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-prosperity-and-planet
[24] Banco Mundial. (2024b). *Africa's pulse. An analysis of issues shaping africa's economic future* [en línea]. Banco Mundial. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/baea7aea-da11-45e8-82ec-101ac5f1e6ab/content
[25] Aldekoa, X., Borràs, E. y Aragó, L. (2024). Mil cayucos de arroz [en línea]. *La Vanguardia*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/internacional/20240818/9874934/mil-cayucos-arroz.html

la búsqueda de una diversificación económica y, por ende, de una mayor independencia económica de África.

Por otro lado, es necesario promover acuerdos comerciales justos, facilitar el acceso a los mercados europeos para productos africanos e invertir en el desarrollo de capacidades locales para agregar valor a las materias primas. España puede apoyar este proceso a través de la transferencia de conocimientos y tecnología e incrementar la financiación para proyectos de adaptación al cambio climático en África apoyando a las comunidades más vulnerables a los impactos del cambio climático. Por ejemplo, puede aportar *know-how* en los ámbitos de las energías renovables, la gestión sostenible de los recursos naturales, prácticas que protejan la biodiversidad, los ecosistemas y los medios de vida de las comunidades locales.

La expansión de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) abre otras oportunidades para la educación, la innovación y el desarrollo económico. En este ámbito, se presta especial atención a las oportunidades y retos para los países africanos en el contexto global. La región está atravesando una transformación digital acelerada que, si se gestiona de forma adecuada, puede mejorar la competitividad económica, facilitar el desarrollo social y aumentar la integración regional. Sin embargo, las disparidades en el acceso a la tecnología, una infraestructura deficiente y los desafíos regulatorios continúan siendo obstáculos importantes.

Según el *GSMA Mobile Economy Report 2024*, el número de usuarios de Internet móvil alcanzó los 600 millones en 2022, y se espera que esta cifra continúe creciendo hasta llegar a 800 millones en 2025. Este aumento es impulsado principalmente por la adopción de teléfonos inteligentes y la expansión de la cobertura 4G y 5G en países clave como Sudáfrica, Kenia, Nigeria y Egipto[26].

España, con su experiencia en telecomunicaciones, *fintech*, energía renovable y salud digital, tiene oportunidades de inversión y colaboración, e incluso puede actuar como puente entre África y Europa para que el continente se convierta en un socio de innovación y desarrollo sostenible. Para maximizar estas oportunidades, es crucial

[26] GSMA (2024). *GSMA Mobile Economy Report 2024* [en línea]. GSMA. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.gsma.com/solutions-and-impact/connectivity-for-good/mobile-economy/wp-content/uploads/2024/02/260224-The-Mobile-Economy-2024.pdf

abordar los desafíos de infraestructura, establecer marcos regulatorios sólidos y fomentar un crecimiento económico inclusivo y sostenible en las próximas décadas.

Desarrollo social inclusivo

Socialmente, África se caracteriza por una gran diversidad cultural y lingüística, así como por una población joven en rápido crecimiento. La desigualdad, la pobreza y la falta de acceso a servicios básicos como la educación y la salud son desafíos importantes. El legado del colonialismo sigue impactando en la sociedad, desde la imposición de idiomas y modelos educativos hasta la persistencia de mentalidades y estructuras de poder. El neocolonialismo perpetúa la dependencia y limita la capacidad de los países africanos para tomar las riendas de su propio destino. La construcción de una sociedad más justa, equitativa e inclusiva es crucial para el desarrollo humano y el bienestar de la población.

España puede aprovechar su diversidad cultural para construir puentes de entendimiento con África, promoviendo el diálogo intercultural y la cooperación en educación, cultura y arte. Además, puede apoyar la creación artística y cultural en África fomentando el intercambio de experiencias y la colaboración entre artistas de ambos continentes.

Es necesario recordar que, hasta finales del siglo XX, la perspectiva dominante en la academia española en el territorio de los estudios africanos era eurocéntrica e imperialista, heredada en gran medida de la época franquista. Durante el franquismo, el Instituto de Estudios Africanos (IDEA), creado en 1945, se convirtió en el principal impulsor del conocimiento sobre África en España. Sin embargo, la visión del IDEA estaba marcada por el colonialismo y el paternalismo, por lo que proyectaba una imagen distorsionada de las realidades africanas. Esta perspectiva se vio reforzada por la escasa atención que la academia española prestó a la historia africana durante gran parte del siglo XX, en contraste con otros países europeos con mayor presencia colonial en el continente.

A partir de la década de 1980, con la llegada de la democracia y el auge de las teorías poscoloniales, se produjo un cambio de paradigma en el africanismo español. Surgieron nuevos centros de investigación y grupos de historiadores —denominados «pioneros»— que comenzaron a cuestionar la visión eurocéntrica del pasado africano. Estos

investigadores se centraron en recuperar la voz de los propios habitantes del continente utilizando nuevas metodologías y fuentes, como la historia oral.

En el siglo XXI, el interés por la historia de África en España ha continuado creciendo. El aumento de la oferta académica, con la creación de másteres específicos sobre el continente, ha contribuido a la formación de una nueva generación de historiadores africanistas. A pesar de los avances, la historia de África sigue siendo un campo minoritario dentro de la academia española y pervive una enorme necesidad de mayor apoyo institucional, financiación e integración con otras redes de investigación para consolidar su lugar en la historiografía española.

El conocimiento debe ser, por tanto, un aspecto central de la estrategia española con África y debe incluir la promoción de la enseñanza de lenguas africanas en España, tal como se hace en Casa África con el wolof y el bambara.

La enseñanza del español

El español, una de las lenguas más habladas del mundo, está adquiriendo una creciente importancia en África subsahariana, una región marcada por su diversidad cultural, lingüística y económica. Aunque a lo largo de la historia el español no ha tenido un papel predominante en esta región, como sí ocurre con el inglés o el francés, su relevancia está aumentando debido a factores educativos, diplomáticos y comerciales.

La enseñanza del español en África se ha convertido en una herramienta clave para abrir nuevas oportunidades. Con más de 580 millones de hablantes en todo el mundo, el español es la segunda lengua más hablada por número de hablantes nativos y la tercera en uso global en Internet. España ha desarrollado una estrategia renovada para promover su enseñanza en África y reconoce el potencial de la lengua como puente cultural y económico. Esta estrategia se centra en fortalecer la cooperación educativa y cultural, fomentar el aprendizaje del español y mejorar la calidad de la enseñanza. La iniciativa incluye la apertura de nuevos centros de enseñanza, la formación de profesores y la creación de materiales didácticos adaptados a las necesidades locales.

Uno de los motores principales del crecimiento del español en África subsahariana es su inclusión en los sistemas educativos de varios países. Instituciones como el Instituto

Cervantes o la Dirección General del Español en el Mundo, del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y alianzas con Gobiernos locales han fomentado la enseñanza del español como lengua extranjera en un buen número de países.

El español no solo es una herramienta educativa y cultural, sino también un activo estratégico en las relaciones exteriores, ya que facilita la comunicación y el entendimiento en el ámbito diplomático, comercial y cultural. La promoción del español en África fortalece los lazos entre España y los países africanos creando un entorno propicio para el diálogo y la colaboración en diversos campos, desde la economía hasta la ciencia y la tecnología. Es, además, un activo en los procesos de integración de los africanos recién llegados a nuestro país.

Diversas instituciones y organismos trabajan junto al Instituto Cervantes, con una red de centros en todo el mundo, en países clave como Marruecos, Senegal y Egipto. En proceso de expandirse a otras regiones, el Instituto Cervantes no se limita a los cursos de español, sino que también programa actividades culturales que persiguen un acercamiento entre sociedades.

La Dirección General del Español en el Mundo fue creada en 2021 y está adscrita a la Secretaría de Estado para Iberoamérica y el Caribe y el Español en el Mundo. Desde su creación, ha sido fundamental en la política exterior de España. El Ministerio de Asuntos Exteriores ha subrayado la relevancia del español como un eje estratégico para fortalecer las relaciones internacionales y promover la cultura y economía españolas en el ámbito internacional. Su labor incluye promover el español en regiones donde no es lengua oficial, impulsar el español como factor de crecimiento económico y competitividad internacional, especialmente en el contexto de la digitalización y la economía del conocimiento, y consolidar el español como lengua de prestigio en la diplomacia y las relaciones internacionales. La creación de esta dirección general refleja el compromiso de España con la promoción de su lengua y cultura al tiempo que reconoce el español como una herramienta clave para el desarrollo y la cooperación cultural.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) es otra pieza clave en la promoción del español en África gracias a la financiación de programas

de formación de profesores y becas de lectorados, así como otras acciones que se llevan a cabo junto con el Instituto Cervantes.

Por último, Casa África se centra en el apoyo a los organismos anteriormente citados y en la organización de los encuentros de hispanistas África-España, además de la segunda edición de una monografía sobre la situación de la enseñanza del español en África subsahariana, una investigación que se editará en 2025 y revelará datos impactantes sobre el crecimiento de la enseñanza del español en el continente vecino. La primera publicación de este tipo se realizó en 2015. Fue coordinada por la Embajada de España en Kenia, el Instituto Cervantes y Casa África, y se llevó a cabo en colaboración con la AECID y las embajadas españolas en África. La primera edición de este estudio reveló que casi un millón y medio de personas estudian español en África subsahariana, y la segunda edición promete actualizar y ampliar estos datos proporcionando una visión detallada de los avances y desafíos de la enseñanza del español en la región.

Migraciones

Lejos de la imagen de un éxodo masivo hacia Europa que tratan de crear algunos partidos políticos y otros grupos de interés, la realidad es que la mayoría de los migrantes africanos (51,6 %) se trasladan a otros países dentro del continente. Si bien Europa es un destino significativo para los migrantes africanos (27 % de los que abandonan el continente), es crucial destacar que la migración regular es mayoritaria, lo que contradice la narrativa de la llegada irregular masiva que utiliza constantemente la ultraderecha. También es cierto que las rutas migratorias irregulares, ya sea hacia Europa o hacia los países del Golfo, presentan peligros considerables: los migrantes se enfrentan a la violencia de los traficantes, las duras condiciones de viaje, el riesgo de convertirse en víctimas de trata y explotación laboral y el maltrato por parte de algunas autoridades.

La población nacida en África representa el 15,6 % sobre el total de personas nacidas en el extranjero que viven en España y, entre ellas, los marroquís representan más del 73 % del total de africanos, muy por encima de los senegaleses (6,4 %) o los argelinos (5,1 %)[27].

[27] INE (2024). *Estadística Continua de Población (ECP). 1 de abril de 2024. Datos provisionales* [en línea]. Instituto Nacional de Estadística. [Consulta: 2025]. Disponible en:

Recientes estudios confirman que el perfil del migrante que llega mayoritariamente a España es femenino y latinoamericano, como explican organismos como la fundación Por Causa. También es cierto que 2024 ya es el año con más migrantes irregulares llegados a Canarias por vía marítima.

Según datos recogidos por EFE, las islas fueron, en 2024, la principal vía de entrada de inmigrantes irregulares a España por quinto año consecutivo, y la Ruta Canaria marcó registros sin precedentes. El periódico *El País,* a principios de 2025, establecía la cifra de personas llegadas a las islas durante el año anterior en 45 328. La agencia EFE también precisaba que, pese a estar en máximos históricos, la Ruta Canaria aún se encuentra lejos de los registros del Mediterráneo (62 034 entradas hasta noviembre por el Mediterráneo central y 63 935 por el oriental). La Organización Internacional para las Migraciones estima que casi 1400 personas fallecieron o desaparecieron intentando llegar a España en patera o cayuco. Sin embargo, Caminando Fronteras establece la cifra en 10 457 víctimas, lo que significa veintiocho vidas perdidas en el mar cada día en la ruta más peligrosa del mundo para este tipo de movimientos humanos.

Los movimientos migratorios intraafricanos siguen siendo mayoritarios e, impulsados por la búsqueda de oportunidades económicas, se concentran en países como Sudáfrica, Nigeria y Costa de Marfil. Las rutas migratorias más importantes en lo que se refiere al continente vecino se encuentran en África occidental y oriental, donde se evidencian flujos bidireccionales que reflejan la naturaleza temporal del trabajo.

España, como parte de la frontera sur de Europa, se convierte en un territorio de tránsito para muchos migrantes africanos que buscan llegar a países como Francia o Gran Bretaña, donde el idioma puede facilitar la integración. La inmigración africana a España se ha incrementado en las últimas décadas, impulsada principalmente por la comunidad marroquí. Factores como la exención de visado en el pasado y la alta tasa de concesión de visados en la actualidad explican esta tendencia. Es importante tener en cuenta que la migración también puede tener efectos positivos para los países africanos, como el envío de remesas, la adquisición de nuevas habilidades y conocimientos por parte de los migrantes que retornan y la creación de redes transnacionales de trabajo y apoyo.

https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177095&menu=ultiDatos&idp=1254735572981

Las migraciones presentan una serie de desafíos tanto para los países africanos como para sus ciudadanos, como la pérdida de capital humano (también denominada «fuga de cerebros») y la desestabilización económica en los países de origen. Si bien las remesas enviadas por los migrantes pueden contribuir a la economía de sus países, también puede generar desequilibrios económicos. Por ejemplo, la salida de pescadores senegaleses y mauritanos debido a la competencia de los barcos europeos afecta negativamente a la economía local y genera tensiones en las comunidades costeras.

En cualquier caso, las migraciones son fenómenos de larga data que forman parte de nuestro pasado, presente e, inexorablemente, futuro. No deben caracterizarse como un problema ni impulsar, como respuesta principal, la detención de las migraciones irregulares por otro motivo que la propia seguridad de los migrantes.

En lo que se refiere a la manera de abordar las migraciones africanas en España, además de una necesidad perentoria de cambiar discursos y narrativas que las asocian a problemas, invasiones masivas y conflicto, debemos remitirnos a ejemplos de países que han implementado políticas migratorias exitosas y han demostrado que la migración puede ser una oportunidad. Estos ejemplos se basan en la premisa de que una gestión migratoria efectiva requiere un enfoque que considere las necesidades tanto del país receptor como de los migrantes.

Entre las experiencias que se deben considerar y replicar podrían figurar el programa Diversity Immigrant Visa o Green Card de Estados Unidos, la estrategia canadiense para atraer migrantes, los proyectos destinados a contratar *Gastarbeiter* o «trabajadores invitados» en Alemania o las políticas francesas destinadas a incrementar su prestigio internacional en áreas como la militar (con la Legión Extranjera), la deportiva y la cultural. Desde 2010, el programa de movilidad Campus France facilita la inmigración selectiva de jóvenes universitarios, lo que convierte a Francia en el primer país no anglófono en conceder visados de estudios. En el lado negativo, se puede considerar la experiencia de Japón, que tradicionalmente no ha favorecido la inmigración y, por tanto, incide en el progresivo envejecimiento de su sociedad, o la campaña a favor del Brexit, que se basó

en narrativas de odio que presentaban la inmigración como una amenaza para la seguridad y el bienestar de los británicos[28].

Según el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, la discriminación laboral y educativa de la población extranjera en nuestro país está costando 17 000 millones de euros, lo que equivale a 1,3 % del PIB. Señala que la discriminación no solo tiene un impacto profundo en las personas afectadas, sino que también priva al país de un importante potencial económico y social. Al no aprovechar completamente el talento y las habilidades de la población extranjera, estamos perdiendo oportunidades de crecimiento e innovación que podrían beneficiar a toda la sociedad española[29].

Capítulo aparte merece el tema de los niños y adolescentes no acompañados que llegan a Canarias y cuya derivación ágil y efectiva al resto de comunidades autónomas españolas ha sido una reivindicación histórica del archipiélago. Esta exigencia cobra más fuerza en los últimos tiempos, tras un repunte en las llegadas por mar a las islas que ha dejado bajo la tutela de Canarias a casi 5500 niños, niñas y jóvenes.

Inteligencia artificial y desinformación

En el contexto actual surgen otros dos ámbitos que merecen una atención especial: la inteligencia artificial y la desinformación. Aunque la desinformación no sea un fenómeno nuevo, combinado con la IA tiene un poder potencial de cambio de grandes dimensiones, tanto en lo que se refiere a la agenda del multilateralismo como a las estructuras de poder hasta ahora conocidas.

De hecho, la inteligencia artificial ya está transformando la geopolítica, ya que hay países que invierten significativamente en su desarrollo para fortalecer su poder militar, económico y social. Aquellos Estados que lideran en investigación y desarrollo de IA obtienen ventajas importantes e influyen en sistemas económicos globales, capacidades militares e infraestructuras tecnológicas. Esta competencia por la supremacía en IA está

[28] Komenan, D. (2021). Destino Schengen [en línea]. *Mundo Negro*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://mundonegro.es/destino-schengen/

[29] Observatorio del racismo y xenofobia. (2024). *Informe OBERAXE* [en línea]. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.inclusion.gob.es/w/el-impacto-economico-de-la-discriminacion-laboral-y-educativa-hacia-la-poblacion-extranjera-en-espana-es-de-17.000-millones-de-euros-un-1-3-del-pib

redefiniendo alianzas y estructuras de poder y se está convirtiendo en un elemento clave en las luchas de poder globales contemporáneas. En los países en vías de desarrollo, en particular en África, la adopción de IA puede ofrecer oportunidades significativas para el crecimiento económico y la mejora de la calidad de vida, aunque también plantea desafíos únicos en términos de infraestructura y acceso a la tecnología.

La inteligencia artificial se ha convertido en un tema crucial para las negociaciones diplomáticas, ya que países y organizaciones internacionales buscan establecer normas y marcos de gobernanza globales. Los diplomáticos están negociando tratados y acuerdos que abordan los desafíos éticos, de seguridad y privacidad que presenta la IA. A nivel nacional, regional e internacional se están desarrollando marcos regulatorios para maximizar los beneficios de la IA y minimizar sus riesgos. Organizaciones internacionales como las Naciones Unidas están incluyendo cada vez más la IA en sus agendas y promoviendo discusiones para definir usos aceptables, mitigar riesgos y fomentar la cooperación internacional en su desarrollo[30].

En África, estas negociaciones son muy relevantes porque el continente busca equilibrar el desarrollo tecnológico con la protección de sus recursos y la soberanía de sus naciones. Además, es importante tener en cuenta que la infraestructura de datos en África necesita un desarrollo importante. En la actualidad, todo el continente cuenta con menos centros de datos que Países Bajos, lo cual es un claro indicador de la profunda brecha digital existente. Debido a esta falta de infraestructura, los países africanos se

[30] UN Secretary-General's High-level Panel on Digital Cooperation. (2019). *The age of digital interdependence: report of the UN Secretary-General's High-Level Panel on Digital Cooperation* [en línea]. Nueva York, ONU. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.un.org/en/pdfs/DigitalCooperation-report-for%20web.pdf; Naciones Unidas (2024): *Resolución 78/265. Aprovechar las oportunidades de sistemas seguros y fiables de inteligencia artificial para el desarrollo sostenible. Asamblea General, 63ª sesión plenaria.* Nueva York, ONU; Naciones Unidas (2024): *Global Digital Compact: rev. 1* [en línea]. ONU. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.un.org/techenvoy/global-digital-compact; Parlamento Europeo (2022): *Decision (EU) 2022/2481 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 establishing the Digital Decade Policy Programme 2030* [en línea]. OJ L 323, 19.12.2022, p. 4-26. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/26514cb9-7f40-11ed-9887-01aa75ed71a1; Parlamento Europeo. (2022). *Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital.* Unión Europea; Comisión Europea. (2021). *2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade* [en línea]. Unión Europea [Consulta: 2025]. Disponible en: https://commission.europa.eu/document/download/9fc32029-7af3-4ea2-8b7a-4cd283e8e89e_en?filename=cellar_12e835e2-81af-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02_DOC_1.pdf&prefLang=es; Unión Europea. (2024). *Ley de Inteligencia Artificial de la Unión Europea* [en línea]. Unión Europea. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://artificialintelligenceact.eu/es/; Consejo de la Comisión Europea. (2023). *European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade* 2023/C 23/01. [en línea]. Unión Europea. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOC_2023_023_R_0001; Comisión Europea (.S. f.). *Global Gateway* [en línea]. Unión Europea. [Consulta: 2025]. Disponible en: EU-Africa: Global Gateway Investment Package - European Commission (europa.eu)

ven obligados a almacenar sus datos en el extranjero, principalmente en Europa y América del Norte, y cada vez más en China. Esta práctica no solo plantea serias preocupaciones en términos de seguridad y privacidad, sino que también limita de forma considerable la capacidad de África para aprovechar sus propios datos con el fin de impulsar el crecimiento económico y fomentar la innovación[31].

Los desafíos éticos que plantea la inteligencia artificial incluyen cuestiones de equidad, responsabilidad y transparencia. Los sistemas de IA toman decisiones que pueden tener un impacto significativo en individuos y comunidades, lo que genera preocupaciones sobre la discriminación y el sesgo que ya existían con anterioridad. Por lo tanto, el desarrollo ético de la IA es un tema clave en la agenda internacional, con esfuerzos continuos para crear estándares que aseguren que los sistemas de IA operan de manera justa y sin consecuencias perjudiciales no intencionadas.

Para los países en vías de desarrollo, y particularmente en África, es crucial que estos estándares consideren los derechos y necesidades de sus poblaciones y eviten que la IA reproduzca la discriminación ya existente. Cabe recordar en este contexto que la ética y la gobernanza de la inteligencia artificial están dominadas por el pensamiento occidental. Dado que la IA es desarrollada en gran medida por los países del hemisferio norte, las discusiones sobre la gobernanza y la ética de la IA aún carecen de las voces importantes del sur global. Esto también significa que hay enfoques valiosos hacia la ética y la gobernanza de la IA que no están representados y que pueden ser pasados por alto.

La desinformación también presenta varios retos significativos para la diplomacia, ya que puede distorsionar la percepción pública y las relaciones internacionales dificultando la toma de decisiones informadas y la construcción de confianza entre naciones. La propagación de noticias falsas y la manipulación de información pueden exacerbar tensiones, crear malentendidos y socavar los esfuerzos diplomáticos para resolver conflictos y fomentar la cooperación global. Además, la velocidad y el alcance de la desinformación en la era digital obligan a los diplomáticos a adaptarse rápidamente y

[31] Kurbalija, J. (2024). *Digital sovereignty for Africa?* [Key lecture] [en línea]. International Affairs Forum. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.ia-forum.org/Files/YUHEQT.pdf

desarrollar estrategias efectivas para contrarrestar estas amenazas y proteger la integridad de la comunicación internacional.

La proliferación de noticias falsas y campañas de desinformación es a menudo impulsada por actores externos profesionales con la IA, y la comunidad internacional debe tener claro que, en particular en países en conflicto, la manipulación de la información puede tener consecuencias mortales, ya que la desinformación se utiliza para fomentar la inestabilidad de entornos frágiles, impulsar los enfrentamientos armados y hacer peligrar hasta la seguridad nacional de los países.

La desinformación es, asimismo, un reto también para la gobernanza propia de los países africanos en tiempos de paz, dado que puede influir en los resultados electorales, deslegitimar procesos democráticos y erosionar la confianza del público en las instituciones del Estado y en los medios de comunicación. Además, si se produce en un contexto donde la democracia ha retrocedido por la manipulación de los procesos electorales, la extensión de los mandatos militares, las malas prácticas, la corrupción y la debilidad institucional, puede ampliar divisiones sociales, hacer peligrar los derechos humanos y afectar negativamente a bienes públicos como la salud y la economía. También se debe tener en cuenta que, en los últimos años, el escenario informativo tiene un carácter caótico debido al alto volumen de personas sin conocimiento sobre el fenómeno de la comunicación —principalmente en cuanto a técnicas y responsabilidad ética— que envían y reenvían mensajes por las redes sociales sin preocuparse por si son verdaderos o no, lo que puede afectar a los actos, la moral o la reputación de cualquier persona, Gobierno o país.

Para que la cooperación digital sea efectiva es necesario fortalecer el trabajo colaborativo, a pesar de las tensiones actuales, y sentar las bases de una economía y una sociedad digital inclusivas. Deben ser políticas e inversiones que permitan a las personas utilizar la tecnología para construir vidas mejores y un mundo más pacífico y confiable. Además, es crucial que el multilateralismo —u otro modelo mejor— incluya a las múltiples partes interesadas, lo que implica la colaboración no solo de los Gobiernos, sino también de una gama mucho más diversa de actores, como la sociedad civil, los académicos, los tecnólogos y el sector privado. Es necesario incluir muchas más voces

diversas en las discusiones, en especial de países en desarrollo y de grupos tradicionalmente marginados.

Perspectivas del desarrollo energético en África

En la actualidad, más de 600 millones de personas en África carecen de acceso a la electricidad y casi 970 millones no tienen acceso a combustibles de cocina limpios. Esto genera una dependencia de la biomasa tradicional, lo que agrava sistemáticamente los problemas de salud pública y limita el desarrollo socioeconómico. A todo ello se añade que África ya se enfrenta a un cambio climático más severo que otras regiones, con eventos meteorológicos extremos, estrés hídrico y reducciones en la producción de alimentos, lo cual a su vez coadyuva a incrementar los fenómenos migratorios y la inestabilidad regional.

En teoría, el informe *Perspectivas Energéticas en África* de 2022, de la Agencia Internacional de la Energía, dibuja el deseable escenario sostenible para África (SAS) con el que se proyecta utópicamente un futuro en el que África logra todos los objetivos relacionados con la energía, en los que se incluye el acceso universal a servicios modernos de energía para 2030 y la implementación completa de los compromisos climáticos del continente.

Sin embargo, desde el punto de vista realista, este escenario utópico requiere un aumento significativo de la inversión en energías limpias y un fuerte liderazgo por parte de los Gobiernos africanos.

Objetivamente, África posee el 60 % de los mejores recursos solares del mundo, pero solo el 1 % de la capacidad global instalada de energía solar. Su proyección significaría que la energía solar se convirtiese en la fuente de energía más competitiva para el continente en 2030. Para alcanzar el acceso universal a la electricidad en África se requiere conectar a 90 millones de personas por año hasta 2030., una tasa tres veces mayor a la actual. Las soluciones más viables incluyen la expansión de las redes nacionales, así como sistemas solares autónomos y miniredes en áreas rurales.

La eficiencia energética es un parámetro clave para moderar el crecimiento de la demanda y mantener los costos asequibles. El uso eficiente de la energía puede reducir

la demanda de electricidad y aliviar la presión sobre las infraestructuras existentes. África no podrá crecer desde la perspectiva industrial y con dificultad industrializará su economía; la demanda de energía ha de crecer en sectores como la agricultura, el transporte y las manufacturas. Sin electrificación de la agricultura, por ejemplo, no es posible incrementar la productividad ni generar sectores industriales de transformación de productos agrarios primarios.

Constituye una evidencia la necesidad de aumentar la inversión en el sector energético de África, para el que se estima que se requerirán más de 190 000 millones de dólares anualmente antes del 2030. Dos tercios de esta inversión han de dirigirse a energías limpias. La inversión en infraestructura energética no solo constituye una acción imprescindible para impulsar la electrificación, sino para fortalecer la seguridad energética y reducir la dependencia de las importaciones de combustibles fósiles.

África necesita aumentar de manera drástica su inversión en energías renovables y eficiencia energética con el objeto de cumplir con sus metas de desarrollo y combatir el cambio climático. Las oportunidades de crecimiento, en particular en energía solar e hidrógeno verde, podrán transformar el continente modernizándolo y posibilitando la generación de industrias de transformación; sin embargo, todo ello requerirá el apoyo continuo de instituciones internacionales y un marco sólido de políticas locales.

La realidad es que el desarrollo energético en África constituye una de las prioridades clave tanto para los ODS de las Naciones Unidas como para las políticas exteriores de la Unión Europea. África cuenta con recursos energéticos abundantes y diversificados, entre los que se incluyen vastas reservas de combustibles fósiles, un alto potencial eólico y solar, así como recursos hidroeléctricos significativos. Sin embargo, tal y como se ha dicho con anterioridad y queremos conscientemente reiterar, más de 600 millones de personas carecen de acceso a la electricidad según datos de la Unión Africana y de la Agencia Internacional de la Energía. Cierto es que las inversiones en energía renovable han aumentado en las últimas décadas, pero también es cierto que solo representan una fracción del potencial total.

No se puede dejar de referenciar que España, con una posición geográfica privilegiada y relaciones políticas con países del África occidental y del norte, está en condiciones para coadyuvar en el enfoque proactivo que conduzca al apoyo de las infraestructuras

energéticas con las que se garantice la sostenibilidad y se fomente la propia agencia energética a la que hacemos referencia.

En esta línea de razonamiento, es necesario poner en valor el programa de la Unión Europea conocido como Global Gateway, promovido por la Comisión Europea y por el Alto Representante de la UE. Está concebido como una nueva estrategia europea para impulsar vínculos inteligentes, limpios y seguros en los sectores digital, energético y del transporte, así como para potenciar los sistemas de salud, educación e investigación y, subsidiariamente, con la vista puesta en objetivos muy ambiciosos como la transición ecológica, la digitalización de la sociedad o una mayor cooperación al desarrollo.

Sirvan como ejemplo los acuerdos suscritos entre la UE y diferentes países africanos, como el que adoptaron en junio de 2023 la Unión Europea y Mauritania mediante el cual se lanzó el programa de electricidad asequible, limpia y verde. En él, el acceso a la energía se configura como una prioridad estratégica para Mauritania, país con una baja tasa general de acceso a la electricidad (48 %) y una desigualdad significativa en el acceso a la electricidad entre las zonas urbanas (82 %) y las zonas rurales (6 %), altos costes de producción debido en gran medida a la dependencia de los combustibles fósiles, una red eléctrica subdesarrollada y una integración desafiante de las energías renovables en la red nacional.

Es de destacar en este sentido el acuerdo refrendado en los últimos días de 2024 por Jozef Sikela, comisario europeo de Asociaciones Internacionales, y el Gobierno mauritano, que incide en áreas prioritarias de financiación como el hidrógeno verde y el crecimiento económico, la salud y protección social y la gestión de la migración. El comisario Sikela consideró ese acuerdo una muestra de que la Unión Europea cumple sus promesas de forma rápida y eficaz y de que trasciende los simples compromisos financieros para cimentar asociaciones fuertes y mutuamente beneficiosas en las que los países africanos puedan apoyarse para promover el desarrollo inclusivo, fortalecer la cohesión social y la estabilidad y estimular el crecimiento sostenible.

Se podrían exponer otros muchos ejemplos de relaciones bilaterales en materia energética entre países africanos y europeos, pero uno que hace uso de la financiación derivada del proyecto Global Gateway lo constituye la estrategia y hoja de ruta del hidrógeno verde para Kenia. En él la UE compromete importantes cantidades financieras

en subvenciones para financiar las industrias públicas y privadas en el hidrógeno verde en Kenia, con el consiguiente desarrollo previo de su industria de energía renovable, que trae consigo la consolidación de cadenas de valor agrícolas sostenibles para la resiliencia climática y la protección del medio ambiente.

Este tipo de consideraciones y otras similares en relación con el cambio climático, la brecha eléctrica africana y los sistemas de alerta temprana y sensibilización esenciales para la prevención de desastres vinculados a la cuestión climática aparecen en algunos de los artículos adjuntos y figuran entre las preocupaciones fundamentales en mis reflexiones sobre el presente y futuro del continente africano y su desarrollo.

La guerra en Ucrania hizo evidente la importancia de Europa para el abastecimiento de cereales y granos del continente africano, pero también dejó en evidencia que África se posiciona como el lugar al que mira todo el mundo hoy en día: un espacio que puede convertirse no solo en el salvavidas energético de Europa, sino en una oportunidad para revalorizar el papel geoestratégico que tiene nuestro país.

Conclusiones

La relación entre España y África está en un momento decisivo y marcado por la oportunidad de establecer una colaboración basada en la justicia histórica, el respeto mutuo y el beneficio compartido. España puede desempeñar un papel clave como puente, promoviendo un enfoque que se aleje de modelos de intervención pasados y que priorice la cooperación auténtica y equitativa y el abordaje de prioridades compartidas como la gobernanza, la seguridad, el desarrollo sostenible, la gestión de migraciones y la revolución digital.

*José Segura Clavell**
Director General de Casa África

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

55/2025 10 de septiembre de 2025

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Los aranceles universales. Una nueva fase en la confrontación geopolítica entre China y Estados Unidos

Los aranceles universales. Una nueva fase en la confrontación entre China y Estados Unidos

Resumen:

Los aranceles impuestos por el presidente Trump constituyen un paso más en una escalada que se produce tras cuatro décadas de coevolución chino-estadounidense. Esta relación ha pasado a convertirse en una competencia intersistémica. El país asiático ha sido proporcionalmente el más beneficiado, pero afronta desafíos inmensos y ocupa los vacíos que Estados Unidos deja en su repliegue; por ello, no confronta directamente con este. Estados Unidos también se ha beneficiado del desarrollo chino; sin embargo, requiere *de facto* a socios y aliados que se distancien de quien ofrece los recursos que él no aporta.

A los dos les convenía un desacople ordenado. Por eso, hasta 2025 su enfrentamiento no había sido nuclearmente económico, sino fundamentalmente tecnológico, ya que la tecnología y la innovación determinan el futuro y facilitan el cambio de paradigma. Ello, a su vez, permite preservar el presente y favorece a la política de bloques.

Las políticas arancelarias generales suponen una nueva fase de la pugna, que se traslada definitivamente al campo económico y continúa escalando hacia los extremos. Con todo, esta dinámica de confrontación ha dejado a ambos financieramente exhaustos, por lo que buscan la consolidación fiscal. La globalización es un proceso inmenso y que difícilmente se puede detener. La pretensión arancelaria de EE. UU., en el contexto de la competencia con China, de no resultarle favorable, puede relegar al país a la condición de potencia regional.

Palabras clave: China, Estados Unidos, geopolítica, aranceles, tecnología, deuda.

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

Universal tariffs: A new phase in the confrontation between China and the United States.

Abstract:

The tariffs imposed by President Trump are a further step in an escalation that has occurred after four decades of Sino-American coevolution. This has become an intersystemic competition. The Asian country has benefited proportionally the most, but it faces immense challenges and fills the gaps left by the United States' withdrawal. That is why it does not directly confront the former. The United States has also benefited from Chinese development, but it de facto requires its partners and allies to distance themselves from those who offer the resources it does not provide.

An orderly decoupling was in both countries' interest. That is why their confrontation, until 2025, was not primarily economic but fundamentally technological, since technology and innovation determine the future and enable a paradigm shift. This, in turn, preserves the present and supports bloc politics.

General tariff policies represent a new phase of the struggle that definitively moves into the economic sphere and continues its rise to extremes. However, this confrontational dynamic has left both countries financially exhausted, and they are seeking fiscal consolidation. Globalization is an immense process and is difficult to stop. The US's tariff push, in the context of competition with China, could relegate the country to the status of a regional power.

Keywords:

China, United States, geopolitics, tariffs, technology, debt geopolitics, proliferation, Israel, Syria, Saudi Arabia, Afghanistan, Pakistan, United States, China.

«Cuando China despierte, el mundo entero temblará»
Frase erróneamente atribuida a Napoleón[1]

La segunda década del siglo XXI parece cerrar la época que abrieron en los años 80 Reagan y Thatcher, sustituida por una especie de «neomercantilismo»[2]. Los referidos líderes dieron un gran impulso a la globalización, desregulando mercados y abriendo las economías. Pero, paradójicamente, cuarenta años después, el multilateralismo está perdiendo protagonismo y se están deconstruyendo muchas de las iniciativas internacionales impulsadas por Occidente tras la Segunda Guerra Mundial. De hecho, son justamente también EE. UU. y Reino Unido quienes recurren al proteccionismo (el primero, a través de aranceles incluso arbitrarios) o se apartan de la gran experiencia integracionista (el segundo)[3].

Liberalismo y neomercantilismo se encuentran en la globalización, como también lo hacen China y Estados Unidos. Estos países, en algún momento particular y hasta de forma alternativa, pueden ostentar el papel de potencias ideológicas y actuar como representantes indistintos de ambos movimientos en función de sus intereses coyunturales. La lógica de la optimización paretiana individual que ha caracterizado a

[1] Esta frase procede de la película *55 días en Pekín* y parece ser que solo es debida a la imaginación de uno de sus guionistas. Fue popularizada por el Ministro de Asuntos Exteriores francés Alain Peyrefitte, cuando la utilizó para dar título a un libro que relataba su viaje a la China de Mao.

[2] La guerra es inherente a sistemas como el mercantilista del siglo XVII, al igual que en cualquier sistema en el que el poder es un fin en sí mismo y la vida económica es impulsada en función de propósitos políticos. El progreso del Reino Unido se asentó sobre las *Navegations Act*; su flota no solo protegía, sino que abría camino al comercio, permitiendo una acumulación de capital que posibilitó el librecambismo.
La búsqueda de metales preciosos que trajo consigo la expansión comercial inherente al mercantilismo del siglo XVIII determinó el carácter agresivo del comercio exterior, ya que la cantidad de estos metales y de los medios de comercio resultan limitados. El intercambio no es igualmente favorable al comprador y al vendedor. El comercio así visto no es tanto la guerra como su sustituto.
Como dijo el general Monck al solicitar la reanudación de la guerra con los holandeses en 1662: «¿Qué importa esta o aquella razón? Lo que queremos es una parte aún mayor del comercio con los holandeses». Otro ejemplo era el que escribía un folletinista en 1745 respecto de la guerra que sostenía el Reino Unido con España y Francia: «Es más en interés de los reinos… que continuemos en estado de guerra… nuestro comercio, en general, florece más en una guerra naval vigorosa y bien llevada que con una paz que permitiera un libre intercambio con esas dos naciones».
Y es que las posiciones librecambistas (a las que, una vez consolidado económicamente, evolucionó desde el mercantilismo) del Reino Unido, y todo el desarrollo conceptual que conllevan, chocaron primero con la fisiocracia de Colbert y después con el proteccionismo alemán. Obviamente, estos conflictos entre filosofías económicas encontraron reflejo en los acuerdos de paz que saldaron las innumerables guerras que se libraron en Europa desde el siglo XVIII. Hamilton y List fueron figuras claves en la revitalización del mercantilismo en el mundo moderno; Hamilton, en desacuerdo con las teorías de los fisiócratas, consideraba en palabras de Montesquieu que «el resultado natural del comercio es promover la paz», se preguntaba «¿el comercio ha hecho hasta ahora algo más que intercambiar los objetos de guerra? [...] ¿No ha habido numerosas guerras por motivos comerciales desde que estos han pasado a ser los fundamentales para las naciones?».

[3] ROSALES, Osvaldo. «Las claves del conflicto económico China-Estados Unidos», *Flacso*. Agosto 2018. http://www.flacsochile.org/slider/las-claves-del-conflicto-economico-china-estados-unidos/
Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de septiembre de 2025.

Occidente se enfrenta con una cultura —el realismo moral chino— en la que prima lo colectivo y el sacrificio individual.

El proceso de simplificación que resulta de la globalización ha generado una lógica niveladora y, con ella, la convergencia entre las economías avanzadas y las emergentes. De este proceso forma parte también el resurgimiento de China —un país con 1.470 millones de habitantes, el 18,21 % de la población mundial y que, alcanzado el cénit demográfico, comienza a decrecer hasta el entorno de los 800 millones en 2100—, que es su exponente y promotor más avanzado.

Pero también, simultáneamente se observa el ascenso de algunas potencias medias y de actores no estatales; esto es fruto del cambio de contexto político y tecnológico, la falta de liderazgo, el fracaso de las instituciones; y, desde 2001, del equivocado intervencionismo estadounidense en Oriente Medio y Asia Central. Este factor ha dificultado la visibilización de un cambio geopolítico tan relevante y que se ha producido a su sombra[4].

Es el «ascenso de los demás» de Fareed Zakaria[5] con el que se pretende advertir de que no se puede hacer un enemigo de cada rival comercial o geopolítico que surge, pues eso está en la naturaleza de las cosas. El ascenso es un método, un camino. El problema de Occidente es su pérdida de poder relativo.

Una cuestión capital en la pugna es la relevancia que tiene para cada país su comercio exterior. La relación entre el comercio y el PIB mide la dependencia económica del comercio internacional, mostrando el grado de globalización del país. Así, la integración de la economía europea permite que la suma de importaciones y exportaciones alcance el 96 % de su PIB y además que el balance entre ambos sea habitualmente deficitario, por lo que su nivel de exposición es alto[6].

Esto hace a la UE muy sensible a los aranceles y por eso se ve abocada a consensuarlos con Estados Unidos prácticamente sin posibilidad de resistencia, toda vez que la alianza estratégica había servido para expandir el comercio entre ambos y a intensificar la dependencia/vulnerabilidad europea derivada o inducida.

[4] SAHAGÚN, Felipe. *Panorama estratégico 2019*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
[5] ZAKARIA, Fareed. *El mundo después de USA*. Editorial Espasa, 2009.
[6] SEIJA, Nerea. «Los países con más dependencia del comercio internacional», *El Orden mundial.* 20/4/2025. https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/paises-dependencia-comercio-interncional/

El caso de China y EE. UU. es bien distinto. Y es que, en el primero, este balance representa el 37 % de su PIB si bien en 2006 llegó a ser de un 64 % pero, al multiplicar su economía por nueve y crecer su demanda interna a partir de 2013, China redujo su nivel de dependencia. Estados Unidos, por su parte, es el primer importador del mundo y la segunda potencia exportadora, pero el comercio internacional apenas representa el 25 % de su PIB, menos aún que en China. Sin embargo, al contrario que el gigante asiático, las importaciones estadounidenses superan a las exportaciones, generando una balanza comercial negativa, al igual que sucede con la UE[7].

Por eso, el enfrentamiento comercial entre China y EE. UU. es perjudicial para Estados Unidos, tanto por su nivel de dependencia como por poner en duda el marco normativo internacional y tensionar las relaciones con sus aliados. Pero, lo es aún más para China, debido a su mayor nivel de dependencia e integración comercial. Y Europa es el terreno de enfrentamiento, cuando no un arma, en tal contienda.

Por consiguiente, el diferendo, aunque se plantee en términos comerciales —y estos sean muy relevantes—, es sustancialmente político. La cuestión es que, siéndolo, se había derivado a lo tecnológico para evitar los costos económicos para las partes. Este es un plano distinto, que se formula en términos de futuro y cambio de paradigma, pero los aranceles suponen un paso adelante en el ascenso a los extremos que acompaña a toda contienda.

El retorno de la geopolítica. La idea de *sharp power*

El auge de China implica un cambio estructural del sistema internacional y puede considerarse un paso más hacia una «multipolaridad desequilibrada», es decir, una marcha hacia una condición inherentemente inestable y, también y como consecuencia, un estadio intermedio, hacia una nueva bipolaridad. En cualquier caso, el retorno de este país a la sociedad internacional ha traído la alteración del *statu quo,* tanto a nivel global como regional, con implicaciones de todo signo por la complejidad del entorno.

Así, México inicialmente vio reducirse progresivamente sus importaciones a Estados Unidos, especialmente en sectores con un gran componente de mano de obra; pero, tras

[7] Ibídem.

la imposición de aranceles a China, se convirtió en líder exportador a Estados Unidos y, por ello, fue sometido a la ronda de aranceles del presidente Trump para reequilibrar las relaciones locales y evitar la entrada de productos chinos por esa vía.

El desplazamiento inicial de México fue posible por los precios bajos de los productos chinos, consecuencia de sus agresivas políticas comerciales; las alianzas productivas y comerciales chino-estadounidenses; la participación de China en organismos económicos internacionales; y el estrechamiento de los márgenes comerciales[8]. Su retorno, en cambio, fue el resultado de la corrección de la política exterior estadounidense y del *friendshoring* o *nearshoring*, como un paso previo para el retorno definitivo de la industria al país tras el *postfriendshoring*.

Pero es que la conversión de China en la «fábrica del mundo» ha tenido también consecuencias geopolíticas en clave interior. Así, la mayoría de las fábricas chinas se han situado en aquellas zonas más aptas para recibir materias primas importadas y para enviar los productos fabricados, es decir, en una franja costera con unos 400 millones de habitantes, históricamente la zona más pobre y políticamente marginada de las habitadas por la etnia han[9].

El peso demográfico y político del interior —unos 900 millones— es mucho mayor que el de la periferia; sin embargo, paradójicamente, el auge económico chino actual se centra en las regiones periféricas, mientras las regiones interiores se empobrecieron comparativamente. El Gobierno chino trasvasa recursos para compensar este desequilibrio; por tanto, una disminución del crecimiento repercutiría en la cohesión nacional. Otra derivada es que China necesita mantener abiertas sus rutas marítimas y, en consecuencia, controlar las entradas al mar de China[10].

En cualquier caso, la globalización ha puesto en contacto directo democracias y autocracias. Países con estándares democráticos por debajo de lo aceptable para Occidente y situados, otrora, en diferentes lados del Muro, mantienen relaciones económicas y comerciales directas, de modo que empresas alineadas con el poder político se instalan en Estados democráticos y se benefician del marco normativo

[8] HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Roberto. «Las relaciones comerciales entre China y Estados Unidos y el comercio de bienes industriales y agrícolas, implicaciones para México», *México y la cuenca del Pacífico*, vol. 9, núm. 27. Universidad de Guadalajara, Guadalajara (México), enero-diciembre, 2006, pp. 25-39.
[9] FRÍAS SÁNCHEZ, Carlos Javier. *China, ¿un gigante con los pies de barro?* Instituto Español de Estudios Estratégicos, DIEEEA 108/2019.
[10] Ibídem.

aplicable a empresas ordinarias. Estas últimas modulan los mercados conforme a sus intereses nacionales, mientras niegan acceso a sus propios mercados, particularmente en el sector tecnológico, que es objeto de su atención preferente en el exterior. Así, obtienen ventaja de las reglas vigentes.

Así, la literatura anglosajona señala cómo grandes corporaciones como *Facebook*, *Google [Alphabet]* o *YouTube* no han penetrado en el mercado chino, mientras asimétricamente grandes empresas chinas, cuya existencia ha sido consentida, propiciada o controlada por el régimen —a cuya estrategia e instrucciones responden— y que pueden contar con miembros del aparato estatal en sus estructuras, proliferan por el mundo entero.

Tal situación ha provocado importantes controversias y no solo por el caso *Huawei,* por ejemplo, las inversiones chinas realizadas en las *start-up* de inteligencia artificial ubicadas en Silicon Valley. La propia Alemania ha blindado el acceso a sus empresas tecnológicas al someter a autorización previa las compras superiores al 15 por 100 del capital social a inversores de fuera de la Unión Europea, como es el caso tanto de China como de Estados Unidos[11]. Otro ejemplo negativo es que, ya en 2018, la Comisión Europea impuso a Google una multa de 2.700 millones de dólares por sesgar su motor de búsqueda a favor de sus propios servicios[12].

No obstante, se ha avanzado en cuestiones como el robo de propiedad intelectual, una queja recurrente del proceder chino. En este sentido, Fareed Zakaria cita una encuesta de 2019 entre empresas estadounidenses, que consideraba el robo de tecnología como su sexta preocupación en sus relaciones con este país, cuando en 2014 era la segunda. La razón es que, en 2015, se crearon tribunales especializados en China y se han dictado fallos estimatorios[13].

Con todo, Estados Unidos, por su parte, considera que la interdependencia favorece a los países asiáticos. Ha contemplado con impotencia la pérdida de su poder relativo: 38

[11] GÓMEZ DEL BARRIO, Rubén. «Alemania limitará la inversión extranjera para evitar que China «robe» tecnología», *El Economista.* 18/8/2018. https://www.eleconomista.es/internacional/noticias/9322918/08/18/Alemania-limitara-la-inversion-extranjera-para-evitar-que-China-robe-tecnologia.html

[12] PANDYA, Jayshree. «The geopolitics of Artificial intelligence», *Forbes*. 28/1/2019. https://www.forbes.com/sites/cognitiveworld/2019/01/28/the-geopolitics-of-artificial-intelligence/#6fe55c6879e1

[13] ZAKARIA, Fareed. «The New China Scare: Why America Shouldn't Panic About Its Latest Challenger», Revista *Foreign Affairs*. Enero/ febrero 2020. https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-12-06/new-china-scare

por 100 del PIB mundial a precios constantes en 1970, 32 por 100 en 2000, 28 por 100 en 2008 y 26 por 100 en 2025.

Por eso, Estados Unidos trata de reequilibrar el marco de relaciones mediante la redistribución del beneficio y la modificación de las reglas de juego globales; por ejemplo, considera que compite con empresas relacionadas con el poder central chino y quiere disponer de un acceso a su mercado interior en condiciones equivalentes al que tienen las empresas chinas en Estados Unidos y no, como viene sucediendo, sometido a las condiciones draconianas que se permite imponer el gobierno chino, aprovechándose del tamaño con que cuenta su propio mercado interno y del control que ejerce sobre él.

Y es que, a su juicio, China obtiene beneficio del libre mercado sin cumplir sus normas. Así, los estadounidenses se quejan de que sus empresas en China son *de facto* obligadas a *joint-ventures* con empresas locales, viéndose presionadas a transferir su *know-how* en perjuicio de sus derechos de propiedad intelectual[14].

A esto hay que añadir otras cuestiones, como los topes a las compras gubernamentales o la paridad fija del yuan frente al dólar que China mantuvo durante dos decenios[15]. Por tanto, considera que se precisa renovar las reglas de juego, perfeccionarlas, para integrar efectivamente a China en el entramado de la gobernanza comercial multilateral, con unas nuevas normas que sean consideradas legítimas por todos y que aseguren que las empresas chinas no juegan con ventaja ni se benefician del apoyo de su gobierno[16]. A ello se suman otros factores, como el control que ejercen sobre ciertos recursos mientras protegen su mercado interno.

También se atribuye a China la intención de tratar de dictar las normas y principios que gobiernan la economía digital a través de sus nuevas plataformas y tecnologías[17]. E incluso, doctrinalmente, se ha apuntado todo un concepto geopolítico, el *Sharp Power* —poder agudo o punzante—, para conceptualizar y explicar su proceder: una asimetría en las relaciones y la instrumentación de las reglas, valores y principios morales de

[14] ROSALES, Osvaldo. «Las claves del conflicto económico China-Estados Unidos», *Flacso*. Agosto 2018. http://www.flacsochile.org/slider/las-claves-del-conflicto-economico-china-estados-unidos/
[15] HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Roberto. *Op. cit.*
[16] FRÍAS SÁNCHEZ, Carlos Javier. *Op. cit.*
[17] SOROS, George. «China and the AI threat to open societies», *The Boston Globe*. 2/4/2019. https://www.bostonglobe.com/opinion/2019/02/04/china-and-threat-open-societies/RgCjeZlVHeH8od28Njk1EO/story.html

Occidente en beneficio propio. El papel de los institutos Confucio en la difusión de la cultura china, pero también de su posición, no es menor en este contexto.

La naturaleza híbrida y compuesta de su forma política —una mezcla de socialismo autóctono y capitalismo— dota a su acción exterior de una naturaleza dual y ambivalente. Así, y de la mano de la Economía de Mercado en el exterior y el dirigismo económico en el interior, la tecnología se convierte en la piedra angular de otras infraestructuras, estableciendo una relación de largo plazo, pero también de dependencia con los países que las aceptan. Tal relación pasa a ser una cuestión de seguridad nacional.

La peripecia conceptual de convertir a un partido comunista en el rector de un país cuya política exterior es capitalista a ultranza —o pseudocapitalista— no está exenta de contradicciones y consecuencias. Esto se lleva a cabo sometiendo cualquier actividad económica a la autorización de funcionarios públicos y obligando a las empresas a asociarse con entidades locales autorizadas. Esta obligación legal, que existía inicialmente, tuvo que ser abolida cuando el país accedió a la Organización Mundial del Comercio, pero se mantiene *de facto*, así como una obligación implícita de efectuar transferencias de tecnología.

Esta convergencia de lo público y lo privado, de lo oficial y lo particular, de la ley y su práctica, ha provocado una corrupción a nivel sistémico y de largo alcance, cuyas consecuencias se hicieron sentir[18]. China pasó del puesto 40 en 1995 al 87 en 2018 en el Índice de Percepción de la Corrupción[19]. Sin embargo, la reacción correctiva del presidente Xi hizo que en 2023 se situara en el 65 y en el 70 en 2024.

Como subraya Xulio Ríos, los resultados de las políticas de XI son ambivalentes, puesto que, si por un lado le han permitido consolidar su liderazgo cívico, sanear instituciones y moralizar la vida pública, también es cierto que las causas estructurales persisten, generando una ambigüedad que se refleja en los índices internacionales.

Y es que la existencia de élites y la inequidad generan problemas visibles: ha habido jerarcas comunistas y gentes vinculadas al poder político enriquecidos ostensiblemente, con el mal efecto derivado. La corrupción de dichas élites —o la percepción de ella— desencadena una corrupción hacia abajo y coadyuva a su normalización en el contexto

[18] FRÍAS SÁNCHEZ, Carlos Javier. *Op. cit.*
[19] https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/china

social, desvirtuando el sistema tanto para quienes están integrados como para los que no.

La inequidad es un elemento que potencia la corrupción, en la medida en que una gran desigualdad, a la postre, cuestiona la legitimidad del régimen vigente y debilita sus instituciones. Esto obliga a altas tasas de crecimiento que doten de credibilidad al sistema y lo legitimen. La legitimidad de un régimen autoritario, como es el caso, se encuentra en los resultados. Su única opción es un *win-win* general.

China y Estados Unidos: integración e interdependencia *versus* competencia

China y Estados Unidos mantienen una relación de interdependencia, complementariedad y beneficio mutuo que ha posibilitado su progresivo acoplamiento e integración a partir de 1972. Niall Ferguson bautizó al conjunto formado como *Chimérica*, representando la interpenetración entre ambos países y el beneficio sinérgico de esta suma de potencias desiguales, todo lo cual se sitúa en la más pura tradición china del *yin* y el *yang.* Por eso analizamos el conjunto como una región geopolítica.

Estados Unidos, por su parte, lleva años tratando de reducir el gasto de política exterior para evitar lo que Paul Kennedy bautizó como *Imperial overstretch* («sobrecarga del Imperio»). Una sobreextensión podría provocar su colapso, como en otros momentos históricos. Esta tendencia no se inició en el primer mandato de Trump, con su *America First,* y tampoco parece que vaya a revertirse en el futuro[20]. El giro hacia Asia-Pacífico es una necesidad geopolítica derivada de la falta de recursos para una política global efectiva, pero las políticas del presidente Trump parecen más de repliegue que otra cosa. El eventual y ambiguo *sorpasso* económico chino, eso sí, no se ha traducido aún a términos diplomáticos, políticos o militares. Estamos, a lo más, en una fase de transición. Estados Unidos sigue siendo el poder imprescindible.

Ciertamente, quien más se ha beneficiado de esta asociación ha sido China, por la sencilla razón de que era la parte menos desarrollada y, por ende, más susceptible de mejorar en términos de impacto y comparativos. Medida en términos de paridad de poder de compra, y según datos del Banco Mundial de 2023, China ya era la economía más

[20] SAHAGÚN, Felipe. *Op. cit.*

grande del mundo (18,76 % del PIB mundial), seguida de EE. UU. (14,8 %) y de la zona euro (14,68 %), aunque no así en PIB a precios constantes. Esto nos habla, de partida, de una situación de *impasse.*

Conviene recordar llegados a este punto y por no perder la referencia que, hace tres décadas, la economía estadounidense era el 28 % de la economía mundial y la china solo el 2 %. En 1988 la renta per cápita de los estadounidenses era veinticinco veces la china, mientras que hoy solo lo es cuatro veces; o lo que es lo mismo, la economía china era más de trece veces inferior a la americana. Piénsese que la economía española superaba a la economía china en términos de PIB global hasta, al menos, 1994.

Este incremento —que estuvo precedido por el de los llamados cuatro tigres o dragones asiáticos (Taiwán, Corea del Sur, Singapur y Hong Kong) hoy casi olvidado y que puede considerarse hasta como una experiencia piloto para un modelo a gran escala— se hizo en términos muy dramáticos.

Así, China incrementó su cuota sobre las exportaciones mundiales de un 3,6 por 100, en 2000, hasta el 12,4 por 100, en 2014, multiplicando las ventas al exterior 9,4 veces en dicho período. En el caso de las importaciones, estas se incrementaron desde el 3,3 por 100 en 2000 hasta el 10,3 por 100 en 2014, aumentando en 8,7 puntos porcentuales[21]. Estados Unidos censura ahora que tal incremento se consintiese sin nada a cambio. En 2023, China exportó 3,41 billones de dólares e importó 2,13 billones siendo el primer exportador y el segundo importador mundial, según la OEC.

Cabe reseñar, en el caso de China e India, principales actores económicos de Asia-Pacífico, que ambos presentan características de potencias mundiales, a la vez que las fragilidades propias del subdesarrollo. Pero eso no resulta extraño: el Reino Unido, por ejemplo, se convirtió en imperio mientras grandes hambrunas asolaban el país.

En sentido contrario, el fuerte crecimiento chino ha permitido que la desigualdad se reduzca. Según un informe del Banco Mundial de 2019, la pobreza relativa descendió cerca del 66 % al 0,7 % en tres décadas, sacando a 880 millones de personas de la pobreza. El PIB per cápita ajustado por paridad de poder adquisitivo se sitúa en los 18.000 dólares. Esto, sin duda, hace el mercado chino mucho más atractivo. Además, la

[21] VV. AA. «La contribución china a la remodelación del modelo económico latinoamericano», *Informe especial Llorente & Cuenca*. Marzo 2016.

desigualdad ha crecido. El 1 % más rico en China pasó de acaparar el 6 % de los ingresos al 14 %[22], y en 2020, el ingreso per cápita en las ciudades era de 2.617 euros, mientras en el campo solo de 1.358 euros. Esto es particularmente relevante si se considera que la ideología comunista incorpora un sesgo igualitarista. Pero lo más importante es que se ha creado un poderoso mercado interno[23].

El problema radica en que el país puede quedar atrapado en lo que se denomina «trampa de ingresos medios», el destino común de no pocos Estados que escapan de la pobreza para chocar con un muro instalado en torno a los 10.000-12.000 dólares de PIB per cápita. Ello se produce al no proseguir con la necesaria modernización de la economía ni del resto de sistemas regulatorios y legales; y es que, con el crecimiento se pierden incentivos por la menor proporcionalidad del beneficio[24]. La clave para superarlo se sitúa en la educación y en la inversión en empresas de alta tecnología, pero también en evitar una excesiva devaluación de su moneda, aunque de ello se beneficien las exportaciones.

En cualquier caso, la relación entre estos dos gigantes de la economía ha propiciado el «ascenso pacífico» chino, esto es, un incremento de su poder relativo. Tal cosa se ha realizado mayormente sin cuestionar el orden establecido y con discreción, lo cual ha implicado una actitud pasiva en el ámbito internacional. Es la conocida como «estrategia de los 24 caracteres». En palabras de Deng Xiaoping: «Observa con calma, asegura tu posición, afronta los asuntos con calma, esconde tus capacidades y aguarda el momento oportuno, mantén un perfil bajo y nunca reivindiques el liderazgo».

La idea de «ascenso pacífico» o «desarrollo pacífico» que ha recibido esta estrategia es la traducción del término *heping jueqi* —el verbo *qi* tiene múltiples usos y acepciones en chino, lo que le da un carácter intencionadamente difuso al concepto— trata de expresar la voluntad de llegar a ser una potencia central de modo armónico, esto es, sin poner en peligro el sistema de equilibrios establecidos. Tal proceso se efectúa tratando de evitar cualquier apariencia de agresión, con humildad y sin ostentación, siguiendo la citada máxima de Deng Xiaoping de esconder el poder y esperar el momento.

Esto entra en contradicción, por ejemplo, con la Defensa Nacional, cuya mejora fue pospuesta —al menos hasta 2015— por discreción; esto es, para no visibilizar el cambio

[22] BBC. «China: 9 gráficos para entender la extraordinaria transformación del gigante asiático a cuarenta años de sus reformas económicas». https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46595825
[23] ZAKARIA, Fareed. «The New China Scare: Why America Shouldn't Panic About Its Latest Challenger». *Op. cit.*
[24] Ibídem.

en los modelos de relaciones de poder. China ha postergado la cobertura de sus necesidades de Defensa para no generar desconfianza y no hacer visible la alteración del *statu quo.* Tal decisión se ha tomado al coste de mantener una fuerza militar que no se corresponde con el incremento de su poder político y que, claramente, no lo refleja. Al mismo tiempo, los recursos obtenidos se invertían en reducir las contradicciones internas que el modelo de crecimiento provoca y en ganar aún más legitimidad.

La Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda u OBOR (siglas del inglés *One Belt, One Road*) es un proyecto ambicioso lanzado en 2013 y auspiciado por China como una suerte de reedición del Plan Marshall que, recordémoslo, modeló las relaciones de EE. UU. con sus aliados y posibilitó la creación de la UE. Es una estrategia de influencia y encarna un desafío al orden geopolítico vigente. Este se ha calificado como «el proyecto del siglo» y sirve a la vertebración de la política exterior China. Su objetivo sería construir una comunidad de destino compartido para la humanidad, en la cual la conectividad (en sus distintas dimensiones) juega un rol clave. Pero también su desarrollo sitúa a China en el centro geopolítico del mundo.

Y es que los proyectos a los que obedecen incorporan contraprestaciones políticas, y las dificultades de su devolución han llevado a que se denominen como «trampa de la deuda». Esta permite a China, mediante préstamos difíciles de devolver debidamente, hacerse al mismo tiempo con las infraestructuras y los recursos, y generar dependencia política en los Estados.

El diseño original incorporaba seis corredores terrestres (estos unían China con Asia Central, el Sudeste Asiático, Pakistán, Mongolia-Rusia y Europa Occidental) y una Ruta Marítima que conectaba más de veinticinco puertos por el mundo. El proyecto ha evolucionado geográfica y conceptualmente para articularse en una Ruta de la Seda de la Salud, una Ruta de la Seda Digital, una la Ruta Polar de la Seda, una Ruta de la Seda del Espacio y una Ruta de la Seda Verde. Su convergencia supone centrar el orden global en China y atender, también, las consecuencias de su desacoplamiento con Estados Unidos y, con ello, la exclusión de algunas tecnologías clave[25].

La Ruta de la Seda de la Salud se centra en la salud pública y la cooperación internacional en atención sanitaria. La Ruta de la Seda Digital alude principalmente a

[25] HUANG, Yiyi. «10 años después, los objetivos de la Franja y la Ruta cambian con las ambiciones de China», *Radio Free China.* 26/9/2023. https://www.rfa.org/english/news/china/china-belt-and-road-09262023124204.html

aquellas tecnologías digitales que aumentan la conectividad, fijan estándares o apoyan las economías digitales, tratando así de dominar o reducir la dependencia del ecosistema digital internacional. La Ruta de la Seda Polar pretende hacer de China un país casi ártico, con presencia permanente en la región y acceso a sus rutas, y colateralmente en el Antártico. La Ruta de la Seda Espacial es un conjunto de alianzas políticas e infraestructuras terrestres y espaciales interconectadas. Por último, la Ruta de la Seda Verde pretende proyectos más ecológicos y sostenibles.

Con ello, se trata de acercar los dos extremos de la masa continental euroasiática por mar y tierra. El proyecto puede afectar al 75 % de las reservas energéticas, el 70 % de la población del mundo y además liga el 55 % del PIB mundial. Alrededor del 83 % de los aliados diplomáticos de China y casi el 80 % de los 193 Estados miembros de la ONU se han involucrado. Entre ellos había, en 2023, 29 europeos, 42 asiáticos, 45 africanos, 10 de Oceanía y 20 de América Latina y Caribe.

China ha firmado más de 200 acuerdos de cooperación con 152 países y 32 organizaciones internacionales en el marco del plan. Así, facilita la deslocalización de la capacidad de producción, ofrece una poderosa herramienta diplomática y también es clave en el marco geoestratégico de Pekín[26]. Sin embargo, esta iniciativa no está exenta de resistencias y rechazo. De hecho, siete de las diez economías más grandes del mundo (Estados Unidos, Japón, India, Alemania, Gran Bretaña, Francia, Italia —entró en OBOR en 2019 y salió en 2023— y Canadá) se niegan a sumarse.

China, además, ha lanzado tres iniciativas de carácter global: la Iniciativa de Desarrollo Global, la Iniciativa de Seguridad Global y la Iniciativa de Civilización Global, que guardan relación con su objetivo de convertirse en una potencia global y suponen un paso más en la concertación política para tal fin, elevando la apuesta en este sentido. Cabe resaltar las adhesiones por parte de la comunidad internacional.

En cualquier caso, la visibilidad de un proyecto de tal magnitud colisiona con la política estadounidense y rompe con la práctica de lo que, hasta ese momento, había sido el carácter silencioso del llamado «ascenso pacífico» y, con ello, también la actitud pasiva en el ámbito de las relaciones internacionales, preconizada hasta el advenimiento de Xi.

[26] Ibídem.

Por ello, se encuentra en la raíz misma del conflicto chino-estadounidense, con cuyos intereses en la región, además, colisiona abiertamente.

Una empresa de tal magnitud genera dudas económicas y políticas. Y es que no está claro si China va a ser capaz de desarrollar la diplomacia monetaria y reunir los recursos necesarios para una iniciativa cuyo coste, en los próximos diez años y solo en infraestructuras, es de unos 5 billones de dólares, lo mismo que el PIB de Japón. Es más, en 2018 el Banco Asiático de Desarrollo estimaba que, hasta el año 2030 y solo en Asia, se podrían necesitar 26 billones de dólares en infraestructuras. La iniciativa también genera incertidumbre política por sus repercusiones estratégicas y geopolíticas[27].

El objetivo último de este proyecto es liberar al país de su dependencia de los mercados exteriores una vez alcanzado un nivel de desarrollo adecuado. Por ello, y garantizados los materiales y recursos foráneos, la clave es activar el consumo interno para generar un crecimiento autosostenido. Esto explica el endeudamiento —público y privado—, que es un talón de Aquiles del régimen.

En este sentido, cabe referir que, en 2024, la deuda pública china fue de 15.303.837 millones de euros, el 88,33 % de su PIB, lo que supone una subida de 6,32 puntos respecto a 2023. Y eso cuando en 2014, con el lanzamiento de la OBOR, era de 3.165.533 millones de euros, un 39,31 % del PIB. Como consecuencia, la deuda per cápita ha evolucionado desde 2.300 euros en 2014 hasta 10.856 euros en 2024[28].

Pero es que la deuda total china alcanzó un récord en 2023 al ascender al 287,8 % del PIB, 13,5 puntos porcentuales más que en 2022. Además, tiene un problema de deuda oculta (pasivos no registrados, como consecuencia de prácticas consentidas por el poder central) en las administraciones locales, que puede suponer en torno a 9 billones de euros, esto es, el doble del PIB de Alemania. Esto ha motivado una rebaja en la calificación de su deuda por parte de agencias como *Moody´s* o *Fitch,* pues suponen una amenaza para la estabilidad y sostenibilidad fiscal y financiera del país, y obligan a su consolidación fiscal[29].

[27] OTERO-IGLESIAS, Miguel y STEINBERG, Federico. «Escenario económico internacional: crecimiento, incertidumbre y riesgos», *Panorama estratégico 2019*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
[28] https://datosmacro.expansion.com/deuda/china
[29] ASENSIO, Carlos. «La deuda total china marca récord histórico al llegar al 300 % del PIB», Diario *El Economista.* 8/4/2024. https://www.eleconomista.es/economia/noticias/12766538/04/24/la-deuda-total-china-marca-record-historico-al-llegar-al-300-del-pib.html

Este problema de deuda es similar al estadounidense. La deuda pública de EE. UU. ha pasado de un 40 % del PIB en los años 80 al 122 % en 2024, lo que también le ha hecho al país perder la máxima calificación crediticia. Mientras tanto, el déficit federal de 2024 asciende a 1,8 billones de dólares, lo que supone un 6,4 % del PIB, y los pagos de intereses sobre la deuda han aumentado a más de 1 billón de dólares anuales, lo que explica las presiones del presidente Trump a la FED para que bajara los tipos de interés y obtener una refinanciación con mejores condiciones. Y la deuda privada respecto al PIB fue del 142%, aunque su máximo histórico en 2020 fue un 158.3%.

Es más, podemos y debemos hacer notar que el núcleo de la controvertida política del presidente Trump está en relación directa con la financiación del país. Esto alcanza desde los aranceles hasta los requerimientos a los países miembros de la OTAN de un mayor nivel de gasto militar, materializado en la compra de material estadounidense; los compromisos de inversión en EE. UU. negociados en paralelo a los aranceles; y la reestructuración del despliegue militar estadounidense.

Volviendo a nuestro binomio, podemos ver en esto el modelo clausewitziano de lógica de guerra llevado a lo comercial, esto es, el isomorfismo de las estrategias —la tendencia de las partes a desarrollar estrategias similares— y el alzamiento de los extremos, la tendencia al empleo de toda la fuerza disponible en la pugna.

En este contexto, el arancel universal estadounidense tiene un doble efecto contradictorio. Por un lado, desvía el comercio y puede provocar que determinados países apuesten más decididamente por China, mientras que otros rompan definitivamente con ella. Por otro lado, aporta los recursos precisos para que Estados Unidos continúe ejerciendo el liderazgo mundial.

En fin, Ding Ke, excepto en lo que a alta tecnología se refiere, subrayaba que China dispone de cadenas de suministro completas y de un enorme mercado de consumo. Frases como «producción local para el consumo local» o «en China para China», subrayan que puede crearse un sistema de producción y distribución separado de los mercados de ultramar.

Por eso, una vez se constató el citado lanzamiento del consumo interno —el PIB chino cerró ya en 2017, confirmando la tendencia hacia una economía de consumo (62,19 por 100 del mismo)—, se ha buscado la concordancia de poder en términos militares, escalándose además en el conflicto tecnológico. Este momento, no por casualidad, ha venido a coincidir con la supresión de la limitación a dos mandatos de los presidentes, lo que fortalece la autoridad del presidente Xi y dota de continuidad su acción política. Así, se fortalece el régimen y se prepara para las turbulencias que implica el cambio de estatus al convertirse en potencia global. Y eso ocurre en el contexto de un incipiente mercado interno que se planteaba como definitivamente consolidado en 2025, a través de estrategias diseñadas específicamente para tales efectos.

El modelo económico chino ha estado basado en una mano de obra abundante, poco cualificada y barata. A ello se sumaba su capacidad para desarrollar «economías de escala». Con todo, su mayor ventaja está también en relación con su gran tamaño, ya sea en términos de producción o de consumo. Los datos, por ejemplo, constituyen una fuente de poder en la sociedad de la información.

Pero además, dota al país de una importante capacidad de respuesta ante las demandas del mercado en el corto plazo y sus fluctuaciones en un espectro de sectores que va desde el textil (con la capacidad de respuesta industrial a las demandas de la moda) a la construcción (como acredita, por ejemplo, la rapidez en la construcción de hospitales ante los retos planteados en su momento por el coronavirus). En este sentido, Fareed Zakaria apuntaba que «una manera de concebir a China e India es como dos máquinas de deflación globales que bombean bienes (China) o servicios (India), por una fracción de lo que costaría producirlos en Occidente…»[30].

Sin embargo, ambos factores tienen un recorrido limitado. El ascenso económico, por un lado, se traduce necesariamente en una mejora de las condiciones laborales que reduce este factor de ventaja; además, el incremento en los precios de las energías y materias primas, provocado por el lanzamiento de una economía de semejante tamaño, disminuye los beneficios de una mano de obra barata, sin que un eventual subsidio a ambos factores pueda ir más allá de poder hacerse durante un período transitorio. En cuanto a la «economía de escala», van apareciendo progresivamente rivales con capacidad

[30] ZAKARIA, Fareed. *El mundo después de USA*. Editorial Espasa, 2009.

suficiente para poder actuar de un modo equivalente, como es el caso de la India, Indonesia, Malasia o Vietnam, entre otros[31].

Además, la crisis del coronavirus y otros factores pusieron de manifiesto la necesidad de que los países cuenten con un cierto nivel de industrialización que les dote de autonomía en sus decisiones y garantice la seguridad de sus sociedades; la guerra de Ucrania lo ha reiterado en clave militar. Occidente precisa recuperar su industria y no basar su economía únicamente en los servicios.

Esto es, los parámetros de eficiencia no son suficientes, generándose un espacio de eficacia y compartimentación. En el caso del COVID, por las dimensiones de la crisis generada, China no pudo atender los compromisos adquiridos sobre suministros. Por ello, países como Japón concedieron subvenciones para apoyar el retorno de las cadenas de suministro y la diversificación en terceros países. Volvemos así a la función niveladora de la globalización y al consumo interno como nuevo motor de progreso, iniciándose así una nueva etapa de proyección que, en el caso de China, la liberaría progresivamente de su dependencia del exterior, en contraste con la fase de proyección anterior, y la fortalecería frente a políticas arancelarias. Retornaría a su condición primigenia de imperio inmóvil y de «En Medio».

La tecnología se constituyó como un factor clave para el desacople, en la medida en que alteraba los equilibrios y permitía escapar a las dinámicas vigentes, por lo demás de mutuo beneficio y firmemente consolidadas. China cuenta ahora, para afrontarlo, con la ventaja de haber desarrollado ya su mercado interno, lo que le dota de una mayor autonomía estratégica; y eso, aun con su dependencia externa. Por ello, el auténtico enfrentamiento no era económico ni comercial, sino tecnológico. Este surgió cuando China comenzó a disputar el liderazgo en materia de innovación productiva y tecnológica. No en vano, la tecnología determina el futuro.

El valor añadido que China aportaba al producto final era escaso como consecuencia de los bajos niveles de tecnología que se le demandaban. La cuestión es que la fabricación —asociada al mismo tiempo a un vasto esfuerzo en inteligencia industrial—, además de dar una mayor accesibilidad a la tecnología, supone una escuela en la que se potencia el aprendizaje y la innovación.

[31] FRÍAS SÁNCHEZ, Carlos Javier. *Op. cit.*

El resultado de este proceso exponencial es que China, tras un largo ciclo de crecimiento, ha visibilizado su posición y está desafiando a Estados Unidos no solo en el plano económico, sino también en el militar (con su rearme y sus reclamaciones de aguas territoriales), en el diplomático (con su propuesta de Ruta de la Seda) y en el tecnológico (ha sido capaz de crear un ciberespacio propio y de potenciar las industrias de este ámbito, que pueden competir en áreas críticas como la inteligencia artificial, los semiconductores y el *Big data*).

El proceso de integración de China y Estados Unidos

La relación de China con Occidente ha experimentado grandes vaivenes en los dos últimos siglos. La idea de la Ruta de la Seda es un concepto definido en el siglo XIX por el geógrafo alemán Ferdinand von Richthofen para describir el entramado comercial y caravanero que unía China con el Mediterráneo. Hugh Thomas considera a China «el Imperio benigno», dado que no aparenta estar interesado en la dominación de otros territorios no contiguos a los suyos, ni pretende que sus instituciones, valores y propuestas tengan validez universal. Esta ideación sirve a su política de «no injerencia en los asuntos internos», que le permite hacer negocios en cualquier parte del mundo.

El comercio con Occidente hasta el siglo XIX tenía un alcance limitado, estando habilitado únicamente el puerto de Cantón. La ruta del Galeón de Manila, que unía, de la mano de los españoles, ambas costas del Pacífico —y con la que, desde el siglo XVI, se cerraba el mundo— obedecía a esta lógica.

China nunca quiso una relación de paridad con Occidente; de hecho, ni siquiera pretendía comerciar. Al bárbaro, si acaso, pagarle coyunturalmente —como un soborno o rescate— para evitar problemas aún mayores, pero nunca establecer con él una relación basada en la continuidad y en la confianza, tal y como se requiere en el comercio habitual. Existe un claro sentimiento de superioridad cultural. No en vano, el «Imperio de en medio» era una monarquía central que veía a la periferia como bárbara y a los reyes de la tierra como naturales tributarios suyos. En este sentido, es interesante la respuesta del emperador Quian Long a una embajada del rey Jorge III a finales del siglo XVIII:

«Usted, Rey, vive más allá de los confines de muchos mares; sin embargo, impulsado por su humilde deseo de participar de los beneficios de nuestra civilización, ha despachado una misión para que respetuosamente trajera su memorial… Nuestra Dinastía Celeste posee vastos territorios, y las misiones de tributo desde sus dependencias son previstas por el Departamento de Estados Tributarios, que atiende sus pedidos y ejerce un control estricto sobre sus movimientos. Sería imposible dejarlas a su propio arbitrio. Suponiendo que vuestro enviado viniera a nuestra Corte, su lenguaje y vestimenta diferiría de la de nuestro pueblo, y no habría lugar en el que recibirlo. Se podría sugerir que él puede imitar a los europeos que residen permanentemente en Pekín y adoptar las vestimentas y costumbres de China, pero no ha sido nunca el deseo de nuestra Dinastía forzar a la gente a hacer cosas inconvenientes y desusadas. Además, suponiendo que yo enviara a un embajador a residir en vuestro país, ¿cómo podría usted hacer posible para él los arreglos requeridos? Europa consiste en muchas otras naciones además de la vuestra: si cada una de ellas demandara ser representada en nuestra Corte, ¿cómo nos sería posible consentir? La cuestión es completamente impracticable; ¿cómo podría nuestra Dinastía alterar su entero proceder y sistema de etiqueta, establecido desde hace más de un siglo, en orden a coincidir con vuestras opiniones individuales?…

Usted sostiene que su reverencia por nuestra Celeste Dinastía lo llena de deseo de adquirir nuestra civilización, pero nuestras ceremonias y código legal difieren tan completamente de los vuestros que, aun si vuestro enviado fuera apto para adquirir los rudimentos de nuestra civilización, no podría usted trasplantar nuestras maneras y costumbres a vuestro suelo extranjero. Por lo tanto, aun cuando viniera vuestro enviado, nada se ganaría con ello. Conociendo el vasto mundo, yo tengo solamente un objetivo específico en vista: mantener un gobierno perfecto y cumplir las tareas del Estado. Los objetos extraños y costosos no me interesan. Si he ordenado que se acepte el tributo enviado por usted, Rey, fue solamente en consideración al espíritu que lo incitó a despacharlo desde tan lejos.

La majestuosa virtud de nuestra dinastía ha penetrado en todos los países bajo el Cielo, y los reyes de todas las naciones han ofrendado sus valiosos tributos transportándolos por tierra y por mar. Como vuestro embajador puede apreciar por sí mismo, nosotros poseemos de todo. Yo no doy valor a los objetos extraños

> o ingeniosos, y no tengo uso para los productos de vuestro país. Esta es entonces mi respuesta a vuestro pedido de instalar un representante en mi Corte, pedido contrario a nuestras costumbres dinásticas, que únicamente puede resultar en inconvenientes para usted. He expuesto mis opiniones en detalle y ordenado a vuestra embajada de tributo partir en paz de regreso a su país.
>
> Si desea, Rey, respetar mis sentimientos y exhibir aún mayor devoción y lealtad en el futuro, hágalo por medio de una sumisión perpetua a nuestro Trono; de allí en más podrá asegurar paz y prosperidad a su país… Reciba estos presentes reverentemente y tome nota de mi benigna bondad hacia usted. Un especial mandato».

El país, en siglo XIX, tenía orientado todo su sistema defensivo hacia el norte cuando sufrió el acoso del Reino Unido por el sur. Ostentó, hasta las guerras del opio —la primera entre 1839 y 1842 y la segunda entre 1856 y 1860, que acabaron con la firma de los Tratados Desiguales y la apertura del país al exterior— el liderazgo del PIB mundial, hasta cifras cercanas e incluso superiores a las de Estados Unidos. Estas guerras estuvieron motivadas por el deseo británico de conseguir —como ahora— un reequilibrio en la balanza comercial con China, para lo cual no dudó en abrir los mercados de este país a un producto cuyo comercio, para más inri, estaba también prohibido en la metrópoli.

La intervención británica en Asia provocó una abrupta caída del PIB chino. A ello siguieron múltiples rebeliones (las más significativas, las taiping y bóxer) en los estertores de la dinastía Qing, la derrota de la guerra chino-japonesa en 1895, la proclamación de la República en 1912, una guerra civil que se inició en 1927 y se reanudó tras finalizar la ocupación japonesa en 1945. Como recuerdan los bellos versos del poeta Du Fu: «Hermoso paisaje, país desbaratado».

Los chinos denominan a este período «el siglo de la humillación» y consideran que solo finalizó en 1949, con el triunfo de la Revolución y la instauración de la República Popular China. Eso sí, era una sociedad agraria y con una alfabetización inferior al 20 %, pero que se encuentra en las raíces de su actual prosperidad. Henry Kissinger se maravillaba de la naturalidad con la que el país se había sobrepuesto siempre al caos: «Después de cada desmoronamiento, el Estado chino se reconstituía como si siguiera una inmutable ley de la naturaleza». Tal singularidad procede de que «no parece poseer principio. En

la historia aparece más como fenómeno natural permanente que como Estado nación convencional»[32].

La relación entre China y Estados Unidos es antigua y tuvo, en lo que cabe, unos comienzos esperanzadores. Así, los estadounidenses, con la compensación por los daños derivados de la Rebelión bóxer que recibieron del Gobierno chino, fundaron una universidad en China, contribuyendo a la modernización del país. El propio Mao llegó a afirmar ya en 1948: «Solo Estados Unidos puede ayudarnos a industrializar China».

Kissinger fue el adalid de mantener una relación con China para propiciar su separación de Rusia. En 1972, propició la visita del presidente Nixon en lo que vino a denominarse la diplomacia del ping-pong. Dicha visita puso las bases ideológicas para la ampliación de las relaciones entre los dos países más tarde. Él, personalmente, se erigió en el principal defensor del modelo, interviniendo para modularlas aun en los períodos de crisis, como fue la masacre de la plaza de Tiananmén en 1989.

En fin, tras la muerte de Mao y, sobre todo, a partir de 1978, se inició un período de reformas que trajeron inversiones exteriores, la descolectivización agraria y permitió la creación de empresas. Esta desnacionalización de servicios, unida al fin de la Guerra Fría y al auge del comercio internacional, permitió un rápido crecimiento que se complementó con la entrada de China en 2001 en la Organización Mundial del Comercio (OMC), a la que accedió tras quince años de negociaciones.

El ingreso de China en la multilateralidad de la OMC creó las condiciones para el aumento de sus exportaciones a Estados Unidos y el desbordamiento del marco de relaciones. A partir de ese momento, ha ido reforzando su posición en la división internacional de la producción en Asia-Pacífico. Hasta entonces, China no había sido proactiva en las relaciones internacionales.

Las reglas de operación de esta organización, así como los acuerdos previos firmados entre ambos países, abrieron el mercado estadounidense en condiciones favorables. Y es que, el éxito chino no se debe solo a la disponibilidad de una mano de obra barata, sino también a la transformación del modelo normativo necesario para implementar las reformas. Esto se ha traducido en una política centralizada, orientada al largo plazo y

[32] HIGUERAS Y RUMBAO, Georgina. «China. Todo bajo el cielo», *Cuadernos de Estrategia*, n.º 200. *Globalización e identidades. Dilemas del siglo XX*. Ministerio de Defensa, 2018.

pragmática. A ello se suma una alta tasa de ahorro que permite grandes inversiones de capital y el aumento de la productividad.

El país también se abrió sustancialmente a la inversión extranjera; de hecho, más que muchos otros grandes mercados emergentes. China es uno de los dos únicos países en desarrollo que se ha clasificado siempre entre los veinticinco principales mercados para inversión extranjera directa desde 1998. De hecho, se la ha clasificado constantemente como la economía más abierta y competitiva de los BRICS[33].

A lo largo de la segunda década, el incremento global en el déficit comercial sinoestadounidense se modificó a la baja —de un 24,5 por 100 en el 2005 pasó a un 8,1 por 100 en el 2017—, lo que no quita que se haya producido su incremento nominal[34]. Sus exportaciones a EE. UU. se habían incrementado un 414 por 100 entre 2001 y 2020, pero el *friendshoring* iniciado por la primera Administración Trump logró decelerar este crecimiento en beneficio de países como México.

Desde entonces, el déficit comercial de EE. UU. aumentó de 411.000 a 891.000 millones de dólares en 2018 y a 945.000 en 2022, aunque, como puede verse, su velocidad ascensional disminuyó sensiblemente desde 2018. De ese desequilibrio, 355.300 millones corresponden a China, siendo el mínimo de los últimos diez años, 310.300 millones en 2020, tras el esfuerzo en este sentido del presidente Trump. Alcanzó los 383.000 millones de dólares en 2022.

En 2023, tanto las ventas de EE. UU. a China como sus compras cayeron. Las importaciones descendieron 6.200 millones de dólares hasta 147.800 millones de dólares. Pero las compras desde China disminuyeron en 109.100 millones de dólares hasta 427.200 millones. El déficit con China se situó así en 279.400 millones, lo que supuso una reducción de 102.900 millones ese año. El efecto de la guerra comercial durante su segundo mandato está aún por ver.

[33] ZAKARIA, Fareed. «The New China Scare: Why America Shouldn't Panic About Its Latest Challenger». *Op. cit.*
[34] Ibídem.

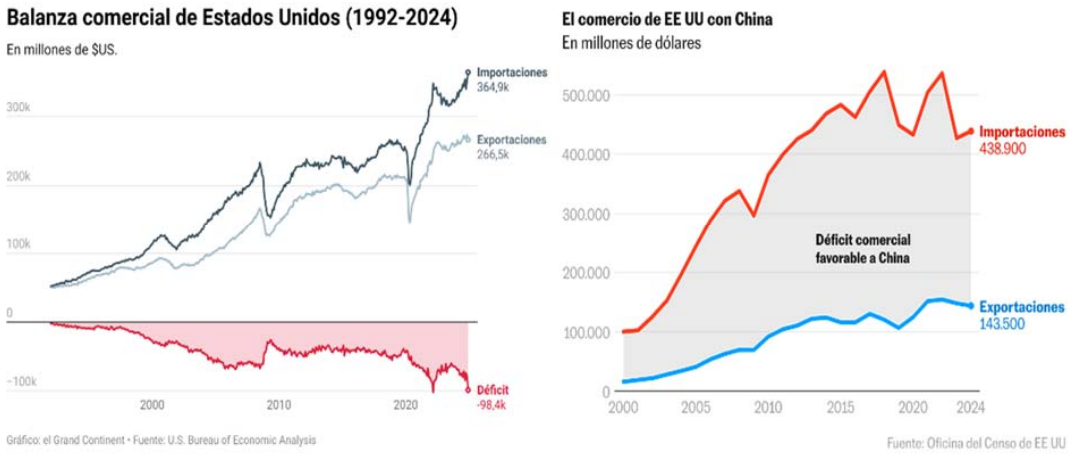


Imagen. 1. Déficit comercial estadounidense. 2. Déficit comercial estadounidense con China.
Fuente. 1. «El déficit comercial de bienes de Estados Unidos alcanzó un récord en 2024», *Le Grant Continent.* 6/2/2025. https://legrandcontinent.eu/es/2025/02/06/el-deficit-comercial-de-bienes-de-estados-unidos-alcanzo-un-record-en-2024/ 2. LÓPEZ, Denisse y GALÁN, Javier. «Cinco gráficos que explican la relación comercial entre China y EE. UU.», *Diario El País.* 11/4/2025. https://elpais.com/economia/2025-04-11/cuatro-graficos-que-explican-la-relacion-comercial-entre-china-y-ee-uu.html

En paralelo, el sistema económico socialista, que impuso Mao, se ha transformado poco a poco en una suerte de «capitalismo de Estado», esto es, un sistema económico capitalista dentro de un sistema político de partido único, con un tejido económico fuertemente intervenido —y protegido— por el Estado. Este, además, se ha transformado gradualmente, mutando desde una economía esencialmente agrícola hacia una decididamente industrial, orientada a la exportación, sin modificar por ello las fuentes de su legitimidad, que quedan consignadas en la eficacia[35].

Así, el profesor Zhang Weiwei apunta a que «el actual régimen de partido único puede parecer ilegítimo a los ojos de muchos occidentales y, sin embargo, para la mayoría de los chinos no tiene nada de extraordinario, ya que, en los dos últimos milenios, China ha estado regida por una suerte de partido único o una élite unificada confuciana seleccionada a través de exámenes públicos, que aseguraba representar —o que genuinamente representaba— a la mayoría bajo el cielo»[36]. Es el realismo moral chino.

Si Mao había apostado por una política exterior tradicional, esto es y cómo hemos visto, por una China aislada del mundo, con una economía cuasi autárquica y había restablecido el dominio de las regiones centrales sobre las periféricas —aunque al precio

[35] FRÍAS SÁNCHEZ, Carlos Javier. *Op. cit.*
[36] HIGUERAS Y RUMBAO, Georgina. «China. Todo bajo el cielo». *Op. cit.*

de una pobreza generalizada—, Deng Xiaoping cambió el modelo político-económico y abrió China al comercio mundial, asumiendo el riesgo de un enriquecimiento de las regiones periféricas. Para controlar este riesgo, Deng confiaba en una estructura de poder basada en un sistema comunista apoyado en las Fuerzas Armadas[37].

Así, en 1997, en la declaración de la cumbre entre Bill Clinton y Jiang Zemin, se puso de manifiesto que «mientras China y Estados Unidos tienen áreas de acuerdo y desacuerdo, tienen un interés común significativo y una firme voluntad común de aprovechar las oportunidades y enfrentar los desafíos de manera cooperativa, con sinceridad y una determinación para lograr un progreso concreto», y que «los dos presidentes están decididos a construir una asociación estratégica constructiva entre China y los Estados Unidos a través de una mayor cooperación para enfrentar los desafíos internacionales y promover la paz y el desarrollo en el mundo». En la misma línea, en una conferencia de prensa conjunta de 2001 con Jiang Zemin, George W. Bush dijo que «las reuniones de hoy me convencieron de que podemos construir sobre nuestros intereses comunes» y añadió: «Buscamos una relación que sea sincera, constructiva y cooperativa»[38].

Este proceso de apertura transmitió una buena imagen internacional y amplió la capacidad del régimen en el ámbito global, generando expectativas de convergencia con dicho orden. La llegada al poder de Hu Jintao en 2002 trajo consigo el progresivo abandono de la «estrategia de los 24 caracteres» y China se hizo presente en el escenario internacional. En 2008, se celebraron unas exitosas olimpiadas en Pekín que actuaron como expositor internacional. En 2010, el PIB chino superó al de Japón, transformando la jerarquía asiática de los últimos cien años y situando a la República Popular como segunda economía del mundo. Como resultado, en 2011 China ya disponía del segundo presupuesto militar del mundo y se había posicionado para iniciar la siguiente fase.

Pero, como subraya Ding Ke, también entonces el mercado laboral en China había superado el punto de inflexión de Lewis; esto es, el punto en que el excedente de mano de obra rural había sido absorbido por el sector manufacturero, lo que motivó un

[37] FRÍAS SÁNCHEZ, Carlos Javier. *Op. cit.*
[38] BLACKWILL, Robert D. «Trump's Foreign Policies Are Better Than They Seem?». *Council Special Report,* N.º 84. April 2019.

incremento salarial, tanto en China como en los países de la red productiva de Asia Oriental.

Llegados a este punto de desarrollo, la tendencia histórica de las economías ha sido orientarse hacia los servicios, lo que no parece ser el caso de China. A ello se han sumado una fuerza laboral en disminución por falta de natalidad y el aumento de la edad media, conflictos laborales, escasez de electricidad, una crisis inmobiliaria que ha dañado la confianza de los consumidores y serios problemas medioambientales. No obstante, ha habido mejoras: así entre 2013 y 2020 se redujo un 40 % la cantidad de partículas dañinas en el aire y la desigualdad —que había alcanzado máximos hacia el 2000— también se ha reducido.

En 2012 se produjo la llegada de Xi Jinping. Este escenificó un nuevo cambio de actitud geopolítica, materializado en el lanzamiento de la Iniciativa de la Franja y Ruta de la Seda, en la medida en que suponía una alteración visible del *statu quo*. Ello supone, por la vía de los hechos, considerar que la etapa del desarrollo y perfil bajo —con su prioridad puesta en la economía— estaba llegando a su fin. Lo cual resultaba lógico, pues un PIB equivalente al 15 por 100 del PIB mundial resulta muy difícil de esconder. Y es que el crecimiento de China explica entre 30 y 35 por 100 del incremento anual del PIB mundial de los últimos años. Contaba, además y ya entonces, con el mercado interno como elemento propulsor.

Lo anterior se tradujo, a su vez, en una apuesta por la tecnología y la innovación como forma de propiciar el definitivo cambio de paradigma. Y vino acompañado, asimismo, por un redoblado esfuerzo de control de la población y de los medios de comunicación. El objetivo estratégico nacional se denominó como el «sueño chino para lograr el rejuvenecimiento de la nación china»[39].

Esto se tradujo en un progresivo enfriamiento de las relaciones con Occidente, y también acercó China a Rusia buscando ganar profundidad estratégica y evitar un eventual cerco. Sucesos como la crisis de Ucrania aproximarían más a ambos países que no mantenían una intensa relación comercial. China siente que necesita un colchón con Occidente. Y es que, como dice un célebre proverbio chino: «Sin labios, los dientes se enfrían»[40].

[39] FRÍAS SÁNCHEZ, Carlos Javier. *Op. cit.*
[40] ZORRILLA, José Antonio. *China la primavera que llega.* Editorial Gestión 2000. 2006.

China y Rusia son, además, potencias revisionistas que apuestan por una multipolaridad concurrente con sus intereses y previa a su natural primacía. Henry Kissinger defendía que Estados Unidos debía relacionarse con ambos Estados e impedir que estos sumaran fuerzas. Y esa relación debía ser mejor que la que aquellos mantenían entre sí, para lo cual, también, debían fomentarse sus mutuas desavenencias. Y es que ambos países comparten 4.195 kilómetros de frontera, un pasado conflictivo e intereses geopolíticos divergentes, lo que confiere a su asociación actual una perspectiva coyuntural y forzada. Siberia es el *hinterland* natural chino, y su asimetría de poder crece con fuerza.

En esta lógica, el presidente Trump quiere una buena relación con Rusia para separarla de China. Con ello lograría apartarla de las materias primas mientras la presiona política y económicamente a través de los aranceles. Pero, en esto le perjudica la política divisiva seguida con sus aliados: los aranceles a la UE, su apoyo al Brexit o su apuesta por negociaciones bilaterales entre países, obviando a las organizaciones internacionales. Y ello, por más que en su estrategia hubiera primado el repliegue antes que el giro hacia Asia-Pacífico.

La transformación de esa relación de cooperación entre Estados Unidos y China en enfrentamiento comercial tiene como contexto actividades económicas altamente globalizadas. Y es que, tras la entrada de China en la OMC, se formó en Asia Oriental una estructura de división del trabajo, en la que, desde esta zona, se exportan bienes intermedios a China, que los ensambla y vende como productos finales. Así, el déficit de EE. UU. se debe a los esfuerzos conjuntos de las empresas de Asia Oriental que participan en esta división del trabajo de producción[41]. Con ello, China controla en torno a un tercio del PIB mundial.

Para que entendamos el grado de interpenetración económico-industrial alcanzado entre China y Estados Unidos, en 2020, aunque el 65 por 100 de los ordenadores personales y tabletas, así como el 85 por 100 de los teléfonos móviles, estaban fabricados en China, también lo es que estos se basaban en chips de semiconductores diseñados en Estados Unidos, manufacturados en Taiwán o Corea y dotados del software de firmas

[41] DING, Ke. «China contra Estados Unidos: El frente oriental de la guerra. Primera parte: el comercio», *Le Grand Continent.* 27/9/2023. https://legrandcontinent.eu/es/2023/09/27/china-contra-estados-unidos-el-frente-oriental-de-la-guerra-primera-parte-el-comercio/

estadounidenses, hasta el punto que algunos estudios cifran en solo el 2 por 100 del coste total del móvil el aportado por este país.

Más aún, hasta un 29,4 por 100 del valor de sus exportaciones brutas totales correspondían al valor añadido extranjero, lo que convierte a China en un *hub* tecnológico mundial. Es decir, sus ventas al exterior dependen de sus proveedores extranjeros, lo que supone un grado de integración en el comercio mundial impensable, sobre todo teniendo en cuenta que, como ya se ha dicho, hasta 2001 no ingresó en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y da buena cuenta del esfuerzo de adaptación del país[42].

Asia-Pacífico se ha beneficiado de encontrarse en una fase de desarrollo económico diferente de la de Occidente. De hecho, es lo que le permitía disfrutar de relevantes ventajas comparativas. Sin embargo, a partir de 2010 estas dejaron de tener efecto. En cualquier caso, el resultado de estas políticas fue que Asia-Pacífico logró convertir en realidad el sueño al que aspiraba el Tratado de Libre Comercio de América del Norte: formar un centro manufacturero regional que aprovechara las ventajas productivas de cada una de las economías participantes[43].

Ello explica que China haya mantenido tasas de crecimiento del 15 por 100, por más que se hayan reducido en los últimos años al 5 por 100 (5,4 % en 2025). Y que este también haya acabado beneficiando a su entorno por desbordamiento. Así, Malasia y Bangladés se han convertido en centros de producción de prendas de vestir otrora en manos chinas.

China y Estados Unidos han desarrollado todo un proceso de interdependencia estratégica partiendo prácticamente de cero. Como resultado, en la segunda década del milenio, Estados Unidos era el mayor mercado exportador de China, hasta su sustitución por México en 2022, mientras que China es el mayor mercado importador de Estados Unidos. EE. UU., por su parte, es su mercado más grande, pues representa el 19 por 100 de exportaciones de bienes chinos[44].

El déficit puede entenderse como el resultado inevitable de la división internacional del trabajo y de la asignación óptima de recursos como parte de la globalización[45]. La compra

[42] SÁNCHEZ, Carlos. «La geopolítica del 5G se estrena con Huawei: la guerra del siglo XXI», Diario *El Confidencial.* 21/5/2019. https://www.elconfidencial.com/economia/2019-05-21/geopolitica-5g-huawei-veto-google_2012074/
[43] HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Roberto. *Op. cit.*
[44] WANG, Wen. «Coevolución, el futuro de la relación China-EE. UU.», *La Vanguardia*. 7/5/2019. https://www.lavanguardia.com/vanguardia-dossier/20190705/463285426599/coevolucion-futuro-relacion-china-eeuu.html
[45] Ibídem

de deuda estadounidense por parte de China compensa la falta de ahorro privado estadounidense y equilibra el sistema. De esta manera, Estados Unidos se convierte en socio comercial de China y cierra el circuito.

Con todo, estamos ante un lazo abierto. China, a su vez, es el principal mercado para las exportaciones de la UE, de Japón, de Corea del Sur, de Brasil y del conjunto del G20. Por lo tanto, un menor crecimiento en China afecta directamente a estas economías. Del mismo modo, compra el 60 por 100 de las exportaciones estadounidenses de soja, es el principal mercado automotriz, de PC y de teléfonos celulares a nivel global —el mercado chino de iPhone es de 40 billones de dólares, el mayor en el mundo— y concentra la mayor demanda de aviones del planeta[46].

Las quinientas primeras empresas del mundo —la denominada lista *Fortune,* que, lógicamente, incluye a las principales empresas europeas y estadounidenses— están radicadas en China. Para muestra, la emblemática General Motors vendía cada año 3 millones de vehículos en EE. UU. y 4 millones en China[47].

El desacoplamiento entre China y Estados Unidos iniciado en la primera era Trump se materializó con el *friendshoring*. Este término sintetiza la práctica de diversificar las cadenas de suministro de Estados Unidos, preferentemente, entre aliados y socios. La segunda Administración Trump, trata de llevarlos de esos mercados a la casa madre en una nueva fase de este desarrollo. De ahí también algo tan antitético como los aranceles a los aliados.

Así, como resultado del proceso de ascenso, las grandes firmas están desplazando buena parte de sus actividades desde China a países de aún menores costes, como México —a pesar de la dialéctica del muro en la frontera, el presidente López Obrador se lo agradeció públicamente al presidente Trump—, India o Vietnam; y tras los productos electrónicos vienen los textiles. Esto ha provocado, a su vez, que China trate de abaratar sus productos fomentando la robótica y automatización de las manufacturas, así como realizando un exitoso esfuerzo en la fabricación y diseño de semiconductores[48]. Además, dirige su comercio a los países del *friendshoring* para llegar, a través de ellos, a los mercados. Sin embargo, estos se ven sometidos por ello a aranceles en el

[46] ROSALES, Osvaldo. *Op. cit.*
[47] Ibídem
[48] ALLEN, Gregory C. «Understanding china's AI Strategy: Clues to Chinese Strategic Thinking on artificial Intelligence and National security», *Center for a New American Security*. Febrero 2019.

postfriendshoring. Por eso, los aranceles impuestos por Trump, para ser efectivos, deben ser globales y, además, evolutivos.

Paralelamente, México era en 2022 su principal socio comercial, y Vietnam estaba entre los diez principales exportadores a EE. UU. El mismo año, el déficit de bienes de Estados Unidos con México aumentó a 152.400 millones de dólares. Las importaciones desde México aumentaron en 20.800 millones, hasta 475.600 millones de dólares. Piénsese que el 83 % de las exportaciones del país tenían como destino a su vecino del norte.

Y no son estas las únicas consideraciones. Hay otras, como la acumulación del capital necesario para estas actividades. La tasa de ahorro estadounidense de las personas con relación al ingreso disponible era del 10 al 13 % entre 1960 y 1980. En la primera década del 2000, era menos de la mitad, solo un 5,5 por 100, y en 2017 fue de apenas 3 a 4 por 100 del ingreso disponible. Si a esto agregamos un déficit fiscal cercano al 4 por 100 en 2018 y que creció hasta 7,07 % en 2023, entonces queda claro que un talón de Aquiles de la economía estadounidense es su baja tasa de ahorro, motivo por el cual necesita acudir al ahorro externo para financiarse[49].

China ha sido, sobre esta base y lógica, también su socio natural. En 2019, era el principal tenedor de la deuda de aquel país, con 1,17 billones de dólares en bonos estadounidenses, en torno al 17 por 100 del total de la deuda estadounidense —el 55 % estaba en manos nacionales—, cubriendo de este modo las necesidades de ahorro del país y convirtiéndose, también, en el principal financiador de sus desequilibrios fiscales y externos.

Pero en 2025 esta cantidad cayó a 784.000 millones de dólares, lo que hizo que China descendiera al puesto de tercer tenedor de deuda estadounidense. La razón no es tanto la represalia como el temor a eventuales sanciones estadounidenses —las sanciones a Rusia le recuerdan a China la hegemonía de Estados Unidos en el sistema financiero— . Y es que, un castigo que implicase una venta masiva de la deuda en manos chinas habría provocado un daño también a China y, además, habría depreciado el dólar, haciendo más competitivos los productos estadounidenses. No se pierda de vista que las

[49] ROSALES, Osvaldo. *Op. cit.*

compañías tecnológicas chinas cotizan en los mercados internacionales, con lo que asumirían también las pérdidas[50].

Lo que sí podemos inferir de este movimiento es que el conflicto arancelario y los intentos de intervenir en la política monetaria de la Reserva Federal, están haciendo que los mercados empiecen a dudar de la condición de refugio del bono estadounidense. Y lo que es más importante, forma parte del proceso de desacople entre las economías china y estadounidense. El progreso es estructural.



Imagen. Deuda estadounidense en manos chinas.
Fuente. BLANCO MORO, Víctor. «El gráfico que muestra cómo China mata en silencio su cartera de deuda americana», *El Economista.* 9/5/2025. https://www.eleconomista.es/mercados-cotizaciones/noticias/13356919/05/25/el-grafico-que-muestra-como-china-mata-en-silencio-su-cartera-de-deuda-americana.html

El mismo proceso de interdependencia y conectividad característico de la globalización es el que dificulta las eventuales medidas de represalia, toda vez que estas, en el corto plazo, revierten hacia el mercado de modo cuasi especular. El sistema se encuentra en equilibrio, en homeostasis.

Y esta asimetría también se reproduce en Norteamérica. Así, en aquellas regiones estadounidenses que importaban más productos chinos durante la primera

[50] BLANCO MORO, Víctor. *Op. cit.*

Administración Trump vieron especialmente perjudicadas sus industrias. Ello se tradujo en la generación de bolsas de desempleados que, lejos de reorientar su actividad hacia otros sectores, quedaron excluidos permanentemente del mercado laboral, lo cual generó una importante contestación social. Esto explica por qué en esas zonas se tiende a votar a políticos más radicales y con propuestas más proteccionistas[51].

El mercado chino es también un gran reto para Estados Unidos y una oportunidad para reequilibrar las relaciones. Una mayor presencia estadounidense en este mercado —forzada o no— contribuiría sin duda al afianzamiento y rebalanceo del sistema, si bien implica el aplazamiento de un conflicto que algunos consideran inevitable.

Además, Estados Unidos obtiene beneficios adicionales de esta relación. La gran cantidad de bienes de calidad importados a bajo precio desde China no solo contribuye a mantener baja la inflación, sino que también incrementa el poder adquisitivo real del ciudadano estadounidense, en especial en el segmento de aquellos de ingresos medios y bajos.

De hecho, según un estudio realizado por la Comisión de Comercio Estados Unidos-China, el comercio estadounidense con China daba lugar en 2020 a un ahorro medio de 850 dólares por hogar y año, mientras que las exportaciones estadounidenses contribuyeron a la creación de un gran número de puestos de trabajo. Un informe del Ministerio de Comercio chino señalaba que, en 2015, las exportaciones estadounidenses a China supusieron la creación de 1,8 millones de empleos nuevos en Estados Unidos. Sumadas a la inversión en ambos países, supusieron la creación de unos 2,6 millones de empleos ese año[52].

El riesgo geopolítico que encarna la Nueva Ruta de la Seda aproxima de un modo similar a la India, Estados Unidos y Japón. En este sentido, algunos autores consideran inadecuada y contraproducente la retirada estadounidense, en 2017, del Acuerdo de Cooperación Transpacífico (TPP), en la medida en que este acuerdo —integrado entonces por doce naciones: Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, Vietnam y los Estados Unidos— era geopolítica y geoeconómicamente beneficioso para la Administración estadounidense. Tras el

[51] OTERO-IGLESIAS, Miguel y STEINBERG, Federico. «Escenario económico internacional: crecimiento, incertidumbre y riesgos», *Op. cit.*
[52] WANG, Wen. «Coevolución, el futuro de la relación China-EE. UU.», *Op. cit.*

abandono de Estados Unidos, los restantes países ratificaron el Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífica, o TPP-11, que aúna, en términos de PIB, 13,5 billones de dólares.

El fallido tratado, al reducir las barreras arancelarias y no arancelarias a las exportaciones estadounidenses a los mercados asiáticos, ofrecía a las naciones de la región alternativas comerciales a su dependencia de China, lo que en el pasado a menudo se tradujo en presiones geopolíticas por parte este país[53]. De hecho, la exclusión de China de este tratado se encuentra entre las razones de la Iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda.

La guerra comercial

Henry Kissinger refiere el caso del memorándum Crowe en su libro *China*. Este documento, elaborado en 1907 por un diplomático británico, consideraba inevitable el enfrentamiento entre Alemania y el Reino Unido, prejuzgando de este modo las intenciones de aquel país tras una etapa de competencia financiera, industrial y comercial —en 1896, se publica en Reino Unido el libro *Made in Germany* de Ernest E. Williams, considerado una primera señal de alerta— y que pasó a convertirse en un enfrentamiento entre proteccionismo y librecambismo en clave colonial, además de en una carrera armamentística…

Esto suponía una reedición de lo que Graham Allison reutilizando una idea de sir Michael Howard denominaba «la Trampa de Tucídides»: el ascenso de un país (Atenas) generaba la desconfianza de la potencia dominante entonces (Esparta) y, con ello, el conflicto (guerra del Peloponeso). Esto es, se trataba de una profecía autocumplida. Como recuerda el conocido como teorema de Thomas: «Si las personas definen las situaciones como reales, estas son reales en sus consecuencias».

Kissinger, trascendiendo y superando ese modelo fatídico, iba más lejos y abogaba por que las relaciones entre ambos países fuesen más allá de un juego de suma cero o de una mera asociación, llegando a hablar de coevolución y reclamando una suerte de complementariedad en la pura aplicación de una lógica ganar-ganar. Su labor como

[53] BLACKWILL, Robert D. *Op. cit.*

apóstol y facilitador de esta asociación estratégica es más que reconocida y puede considerarse su legado político.

Hoy, de modo similar a lo que sucedió con la rivalidad anglo-germana, existe un consenso en las élites estadounidenses en considerar a China no como un competidor o rival, sino como una suerte de enemigo, lo cual se traduce en una retórica pública populista dotada de una notable radicalidad que, además, viene de la mano de los principales rectores políticos. Supone *de facto* una llamada a la acción propia de Maquiavelo. Este escribiría al respecto: «No se debe jamás permitir que se continúe con problemas para evitar una guerra, porque no se evita, sino que se retrasa con desventaja tuya»[54], sintetizando con esta frase uno de los principales factores políticos de los conflictos: la percepción que se tenga de ellos.

En este sentido, y como resultado de tal discurso, el 60 por 100 de los estadounidenses tenían en 2020 una visión desfavorable de aquel país, porcentaje que se elevaba al 83 % en 2023. Asimismo, consideraban que la política estadounidense había sido inoperante al permitir que se alcanzase tal situación. Se precisa, desde esta perspectiva, recurrir a las políticas de contención propias de la Guerra Fría y que sirvan al aislamiento de la amenaza[55].

Tal política tendría un coste muy notable para ambos. Paradójicamente, el presidente Obama hizo más que el presidente Trump en su primer mandato por pivotar hacia Asia-Pacífico. La cuestión es que no es un conflicto ordinario, pues incorpora parámetros diferentes y contradicciones inusitadas. Así, las analogías son difíciles, dada la naturaleza de la contienda, pues a veces resultan propias del mercantilismo de List, pero lo excede la complejidad de la globalización. Ya no valen fórmulas de antaño y, además, existen reglas e instituciones internacionales consolidadas.

Esto resulta novedoso, ya que forma parte de una estrecha relación de interdependencia forjada durante treinta años. Esto se traduce en densos vínculos entre los dos actores del conflicto que, por si fuera poco, cuentan con intereses híbridos y hasta contradictorios, particularmente en Estados Unidos; lo propio de un escenario complejo.

[54] MAQUIAVELO. *El Príncipe*. Unidad Editorial, Madrid, 1999, p. 69.
[55] ZAKARIA, Fareed. «The New China Scare: Why America Shouldn't Panic About Its Latest Challenger», *Op. cit.*

En cualquier caso, el pragmatismo con el que se conducen ambos determina que la ideología no sea una cuestión relevante ni imprime mayor asimetría al enfrentamiento.

Es más, desborda el marco bilateral para afectar al mundo entero, permitiendo a China fortalecer su presencia en regiones como África, pero también, particularmente, en Asia-Pacífico, toda vez que pretende la transformación forzada por los aranceles de un modelo de producción regional que tenía a Estados Unidos como mercado y a China como centro de producción, circunstancia a la que se suma el auge del mercado chino. De hecho, cabría deducir de los aranceles impuestos a países de Asia-Pacífico que Estados Unidos ha declinado, por inviable, un giro o un mayor posicionamiento en la región, en beneficio de la retirada o el puro repliegue hemisférico.

En este contexto, China ha hecho una cerrada defensa del orden multilateral basado en reglas, por más que no siempre las cumpliera, aunque, bien es cierto, tampoco las quebrantó abiertamente. De hecho, busca en ellas su amparo, así como una vía para la emergencia y el recambio legítimo del orden internacional vigente, «de la ley a la ley».

En Estados Unidos, la cuestión china no es únicamente, ni tampoco, una cuestión de política exterior, toda vez que, para empezar, afecta a su política interior al tiempo que, simultáneamente, pretende modificar el orden internacional al considerar que ha habido países que han abusado de las reglas vigentes en perjuicio de este país.

La crítica que los estadounidenses hacen a China, nos recuerda Zakaria, no dista de las razones que condujeron en su día al enfrentamiento comercial con Japón en la década de los 80: transferencias tecnológicas forzadas, prácticas comerciales desleales, acceso limitado para empresas extranjeras y favoritismo regulatorio para los locales[56].

No viene mal recordar la película *Sol naciente*, protagonizada por Sean Connery, que sirvió para su escenificación. Sin embargo, el enfrentamiento con China, a diferencia del modelo japonés, incorpora un elemento de competencia intersistémica. En 1985, en el contexto del G-5 (Estados Unidos, Alemania Occidental, Francia, Reino Unido y Japón) firmaron el denominado «Acuerdo del hotel Plaza», un compromiso «voluntario» de devaluación del dólar estadounidense frente al yen japonés y al marco alemán; a finales de 1987, el dólar se devaluó entre un 50 y un 55 por 100. Esto favoreció el aumento de las exportaciones de Estados Unidos, pero no ayudó a reducir su déficit con Japón. Por

[56] ZAKARIA, Fareed. «The New China Scare: Why America Shouldn't Panic About Its Latest Challenger», *Op. cit.*

ello, en 1987, Washington impuso aranceles del 100 por 100 sobre las importaciones japonesas, cerrando así las puertas al mercado estadounidense.

En fin, la guerra comercial, larvada desde antes, se declaró «formalmente» en marzo de 2018, después de que el presidente de los Estados Unidos anunciase la intención de imponer aranceles por valor de 50.000 millones de dólares a productos chinos en aplicación del artículo 301 de la Ley de Comercio de 1974, argumentando «prácticas desleales de comercio» y el robo de propiedad intelectual. China respondió con sanciones a más de 128 productos estadounidenses, así como con la devaluación del yuan, contrarrestando en parte los efectos de los aranceles impuestos. A estas rondas de sanciones siguieron otras, lo que ha involucrado bienes por valor de 500.000 millones de dólares.

En enero de 2020 se alcanzó un preacuerdo y los aranceles se redujeron parcialmente. Sin embargo, la situación empeoró a raíz de la COVID-19 y, en noviembre de 2021, las importaciones procedentes de Estados Unidos se mantenían en torno al 60 % de su objetivo. Por ello, la Administración Biden anunció una nueva estrategia comercial para China y no redujo más los aranceles, lo que penalizó y obligó al desplazamiento de las empresas radicadas en China.

Europa ha impuesto aranceles a productos chinos si bien de modo muy limitado. Así, en 2024, impuso aranceles a los coches eléctricos sumándose así a EE.UU.; y como respuesta, las correspondientes represalias chinas selectivas en otros ámbitos y que se extendieron a los licores en 2025.

Cabe señalar que la agencia *Fitch* ha cifrado los aranceles de EE. UU. en 2024 en un promedio del 10,8 %, cantidad que se elevó al 31,8 % en el primer semestre de 2025. Los aranceles recíprocos entre China y Estados Unidos generaron una dinámica que los llevó a unos niveles que impedían el comercio. Finalmente, China acordó reducir los aranceles sobre los productos estadounidenses del 125 % al 10 %, mientras que Estados Unidos los hizo pasar del 145 % al 30 % aunque con múltiples matices, y seguir negociando.

La actitud estadounidense con respecto a la OMC —ya durante la primera era Trump— cuestiona el marco regulatorio al forzar las normas, amparándose en cuestiones como la «seguridad nacional» a la hora de abordar problemas comerciales relacionados con el

acero y el aluminio. Y es que la propia OMC —cuyo funcionamiento requiere consenso— se vio bloqueada por la oposición del presidente Trump al nombramiento y renovación de los jueces de apelación, con lo que bloqueó el mecanismo de resolución de disputas, y amenazó su capacidad de policía del comercio[57]. Trump aún no había tomado posesión tras su reelección cuando ya amagaba con incumplir el acuerdo suscrito por él mismo con México y Canadá. También, la política de visados y las medidas contra el narcotráfico se han utilizado con ánimo legitimador y sancionador.

Este tipo de actitudes unilateralistas y extraterritoriales, que se acentuaron en el caso de las sanciones a Irán y con la reactivación de la Ley Helms-Burton —que permite sancionar a quienes hagan negocios con Cuba y pretendan operar en Estados Unidos, enfatizada en el caso iraní—, estresa aún más la relación de Estados Unidos con sus aliados.

Además, la guerra comercial afecta negativamente al comercio en general, ya que provoca un desajuste artificial en la asignación de recursos, al tiempo que mina la confianza entre países, sustituyendo el marco regulatorio vigente —la cooperación internacional basada en normas y la OMC— por la ley del más fuerte. De esta manera, se socava la legitimidad del sistema al forzar las normas desde la excepcionalidad. Y al restar estabilidad al sistema se genera incertidumbre, algo negativo para los negocios.

Por eso, el mayor daño de la guerra comercial —iniciada por el presidente Trump y que el presidente Biden mantuvo, si bien con otras maneras e intensidad, para que un presidente Trump reelecto la retomara en toda su crudeza— recae, a corto y medio plazo, sobre el sistema multilateral de comercio.

Este pierde credibilidad por falta de seguridad jurídica. Estamos ante bienes tangibles y de alto valor que tardarán años en regenerarse, lo que tiene un impacto económico muy relevante en términos de costo de oportunidad. De hecho, los países más afectados son los más integrados en el marco normativo. Todo un ejercicio de deconstrucción.

No obstante, la visibilización de las consecuencias efectivas de tal enfrentamiento se dilatará. Según estimaciones como la de Paul Krugman, los aranceles podrían subir entre

[57] MONIER, Stéphane. «El arte de la guerra comercial», Diario *Expansión*. 8/2/2020, p. 43.

un 30 y un 60 % en todo el mundo, lo que podría reducir el comercio internacional un 70 % y haría caer el PIB mundial entre el 2 y el 3 %.

Desenmadejar esta situación tiene sus costos. Piénsese, por ejemplo, que las políticas seguidas han generado desconfianza entre sus propios aliados. Alemania —el gran exportador europeo y uno de los grandes perjudicados por las sanciones al aluminio, al acero y a los vehículos— llegó a considerar el retorno de las reservas de oro que tiene depositadas en Nueva York, estas constituyen un tercio de las 3.352 toneladas de oro de Alemania —la segunda mayor reserva nacional del mundo— y que fruto de un acuerdo durante la Guerra Fría se almacenan en el Banco de la Reserva Federal de Nueva York. Este amago señala la posibilidad de un movimiento geopolítico tectónico.

De los 300.000 millones de dólares en aranceles que Estados Unidos había impuesto sobre sus importaciones durante el primer mandato de Trump hasta finales de 2019 — 800 millones de dólares en el caso de España—, la gran mayoría recayó en productos chinos. China respondió con aranceles equivalentes, focalizándose en productos agrícolas provenientes de condados que más favorecieron electoralmente a Trump. En la primera respuesta china a los aranceles estadounidenses, se vieron afectados 2.783 condados; de ellos, 2.279 (82 %) eran condados en los que Trump había vencido en las elecciones. Entre otros, Wisconsin —estado de Paul Ryan, entonces *speaker* de la Cámara— y Kentucky —estado de Mitch McConell, entonces líder republicano del Senado[58].

Sin embargo, los aranceles no suponen la elevación automática de la demanda de productos estadounidenses, sino que, en aplicación de la racionalidad del mercado, la desvían hacia otros países acorde a su competitividad. También, las empresas estadounidenses que usan acero o aluminio perdieron competitividad como consecuencia de la elevación de los costos, lo que acabó trasladándose al empleo. En 2019, eran 385.000 empleos en los sectores del acero y el aluminio, frente a 6,5 millones de empleos que utilizan estos materiales como insumos[59].

A resultas, China se había convertido en el mayor destino de las exportaciones de todos los países de Asia-Pacífico, excepto Vietnam, que además se ha aproximado a Estados Unidos. De hecho, en 2023, suscribió una asociación estratégica integral, recibiendo la

[58] ROSALES, Osvaldo. *Op. cit.*
[59] Ibídem.

visita del presidente Biden, aunque también la del presidente Putin en 2024, tras firmar este último una asociación estratégica integral con Corea del Norte. En 2025, Vietnam llegó a un acuerdo comercial aceptando unos aranceles del 20 %.

Los aranceles afectan también a Taiwán, Japón, Corea, Hong Kong y Singapur, economías que proveen a China de buena parte de los bienes, insumos y servicios más sofisticados. Como se ha visto, estos productos son enviados a China, donde adquieren las partes menos complejas y de bajo costo para luego ensamblar los bienes finales que son enviados al mercado internacional. Así, en 2018 Huawei compró componentes por valor de 70.000 millones de dólares a 13.000 proveedores, de ellos 11.000 millones correspondieron a EE. UU.

Según Naciones Unidas (UNCTAD), en 2019 y con los aranceles de entonces, unos 21.000 millones, el 63 % de los 35.000 millones en pérdidas de exportaciones chinas se desvió a terceros países, mientras los 14.000 millones restantes simplemente desaparecieron o fueron absorbidos por los productores estadounidenses. Entre los terceros países que suplían parte de la demanda de los 35.000 millones de pérdidas en exportaciones chinas, destaca, en sentido contrario, Taiwán, que aportó unos 4.200 millones en la primera mitad de 2019. México obtuvo 3.500 millones, la Unión Europea 2.700 y Vietnam 2.600[60].

El caso de Vietnam es significativo, dada su participación en acuerdos comerciales de alto nivel, la mejora de sus infraestructuras y su estabilidad política. Estos factores, que tuvieron lugar antes de la guerra comercial, dotaron al país de capacidad para responder a corto a los cambios de las multinacionales en las ubicaciones de adquisición y producción[61].

Se dan, en consecuencia, situaciones y balances contradictorios, esto es así por los altos grados de integración productiva. Por un lado, el castigo a las exportaciones chinas supone también un castigo a los países asiáticos que aportan partes, piezas, componentes y servicios en los que finalmente se ensamblan los productos enviados al exterior. Por otro, esos países se benefician de un nuevo acceso directo al mercado

[60] Noticias ONU. «En la guerra comercial entre Estados Unidos y China, los dos pierden y México gana», *Noticias ONU.* 5/11/2019. https://news.un.org/es/story/2019/11/1464941
[61] DING, Ke. *Op. cit.*

estadounidense, si bien este puede ser eventual, mientras crece su integración con un mercado interior chino en desarrollo.

Una estrategia empresarial adoptada para diversificar las fuentes de suministro y reducir la dependencia de China es la conocida como *China Plus One*, mediante la cual las empresas se expanden fuera de China trasladando algunas actividades a otros países del sudeste asiático, sin dejar por ello de mantener una presencia allí. Esta estrategia obedece a consideraciones de costos laborales y de gestión de riesgos. Como resultado, y conforme al *Review of Maritime Transport 2023,* las importaciones de contenedores en Estados Unidos desde Vietnam aumentaron del 4 % en 2017 al 8 % en 2022; en el caso de India, pasaron del 3 % al 5 %, mientras que las procedentes de China descendieron del 40 % en 2017 al 31 % en el mismo período.

Estamos, como puede verse, ante una situación con un alto componente dinámico y al mismo tiempo paradójico, razón por lo que genera un escenario evolutivo y evanescente. Por tanto y en esta lógica, la guerra comercial con China está provocando fragmentación, desintegración económica e incertidumbre en los mercados, con graves daños para el sistema global. Es más, dado el carácter limitado de esta guerra comercial, si no se quiere llevar a un extremo dañino, debe derivarse a otros ámbitos, como el tecnológico, el financiero o el monetario.

Además, como refiere Enrique Díaz-Álvarez se está produciendo un proceso de desdolarización, lo cual es lógico teniendo en cuenta que Estados Unidos supone un 14,8 % del PIB mundial en paridad de poder adquisitivo y un 13 % del comercio global. Así, el peso del dólar en las reservas globales ha caído del 71 % en 1999 al 59 % en 2024. Otro dato es que, en 2023, solo el 58 % de las exportaciones chinas se facturaron en dólares, frente al 85 % una década atrás; al mismo tiempo, el CIPS (sistema chino alternativo a SWIFT) se muestra muy activo.

Este privilegio supone para Estados Unidos una aportación directa a su PIB de entre 0,3 y el 0,5 %, provenientes de menores costes de endeudamiento y de la capacidad de financiar su déficit a tasas de interés más bajas. De perder este estatus, el tipo de interés de su deuda se incrementaría, afectando a la capacidad del país para financiarse. Esa pérdida se produciría como una derivada de la existencia de políticas erráticas y de progresar en la pérdida de relevancia económica. Así, los aranceles de 2025 han fortalecido al yen y al franco suizo, que actúan como refugios frente a las convulsiones.

En cualquier caso, la lucha definitiva debería centrarse en la moneda de referencia. Así, Barry Eichengreen en su trabajo *Exorbitant Privilege. The Rise and Fall of the Dollar* refiere que para que una moneda se convierta en divisa de reserva, el país emisor debe reunir ciertas condiciones: tener suficiente tamaño económico, un mercado financiero libre y bien desarrollado, un banco central dispuesto a proporcionar liquidez en situaciones de emergencia y respaldarse en un Estado cuya moneda suscite confianza internacional. Hoy en día, está claro que nadie puede alcanzar semejantes condiciones salvo Estados Unidos[62].

No obstante, y para salir de lo que el economista griego Yanis Varoufakis llamó una vez «el laberinto del Minotauro», en la cumbre de los BRICS Kazán en octubre de 2024, el presidente Putin recordó que casi el 95 % de las transacciones de Rusia con China se realizan ya en rublos y yuanes, mientras afirmaba que «el dólar está siendo usado como un arma», lo que consideraba un error ya que obligaba a reaccionar frente a su instrumentalización.

Geopolítica de la tecnología

Una guerra es un choque de poderes; no es una actividad necesariamente sangrienta, pero sí inherentemente política. Encarna una dialéctica de superación que hasta puede librarse virtualmente —en clave de potencia— e incluso simbólicamente antes que materialmente. Es claro que el grado de integración y complementariedad alcanzado entre China y EE. UU. hace muy difícil que se enfrenten en el plano económico sin herirse a sí mismos, de ahí las reticencias.

Por eso derivan su esfuerzo a otros ámbitos, como el tecnológico, buscando alterar el marco del enfrentamiento en clave de futuro. Y es que la tecnología se transforma en una fuente de poder; de ahí que se produzca una lectura geopolítica de sus efectos. Para empezar, puede alterar los balances del poder, y no solo económicos —a través de una mayor eficiencia—, sino también militares.

Se trata de modificar las relaciones geopolíticas y de hacer emerger un orden internacional multipolar, más acorde con sus intereses. El precedente de esto lo tenemos

[62] https://www.bbvaopenmind.com/economia/finanzas/recomendamos-exorbitant-privilege/

en el ascenso, a finales del siglo XIX, de Estados Unidos y Japón, esto supuso el paso de un «concierto europeo» a un «concierto mundial» de potencias, con la consiguiente transmutación del escenario considerado.

En este sentido, conviene recordar al ministro de Exteriores chino que, en los años noventa, ya sostenía: «El mundo todavía está en transición y aún no está formado completamente un nuevo modelo, pero los contornos de la estructura de las relaciones internacionales ya se pueden ver. En ella existen una superpotencia y varias grandes potencias en un estado de interdependencia y lucha… Este es el período inicial en la evolución del sistema hacia la multipolaridad»[63].

Cualquier nueva tecnología cuenta, potencialmente, con un gran valor disruptivo y es un factor de cambio de alto impacto. A ello se suma que, en materia de ciencia, tecnología e innovación, la percepción de China es que la decadencia del país se inició cuando, a finales del siglo XVIII, dio la espalda a la Revolución Industrial. Este hecho, en sentido contrario, explica el progresivo éxito de Occidente y, por tanto, la clave de su superioridad. Tras esta lección histórica, y en presencia de lo que se ha denominado Cuarta Revolución Industrial, China pretende encabezar este proceso para 2049, es decir, cuando se cumpla un siglo de la instauración de la nueva República[64].

Estas circunstancias vienen en la dirección que Spengler, en su concepción organicista y cíclica de las culturas (un ciclo vital compuesto de juventud, crecimiento, florecimiento y decadencia), atribuía a Occidente; es decir, la de una clara decadencia, como tituló en su célebre obra. Este pensamiento recoge la visión china para la que el declive de Occidente y el ascenso chino son producto de la historia. China considera que Occidente ha desarrollado su ciclo y prepara su retorno, y además está instalada en la desconfianza.

Su apuesta por la tecnología es clara, y quedó escenificada en 2019 en el alunizaje del robot chino *Chang'e 4* en la cara oculta de la Luna. Por ello, «es inseparable del ascenso de China como superpotencia, de su entusiasmo con el programa espacial» y «tiene un gran valor geopolítico y astropolítico; no se trata solo de una misión científica»[65].

[63] KORTUNOV, Andrey V. *Between Polycentrism and Bipolarity On Russia's World Order Evolution Narratives*. Documento de trabajo del IEEE.
[64] ROSALES, Osvaldo. *Op. cit.*
[65] SAHAGÚN, Felipe. *Op. cit.*

Y es que no viene mal recordar que los enfrentamientos en la Guerra Fría ya se sustanciaron en clave de maniobras y desarrollos tecnológicos. La escenificación de la conquista de la Luna fue uno de esos momentos. Este proyecto, que no por casualidad ahora vuelve a la agenda política en términos prácticos, fue postergado con el progresivo deshielo de las relaciones. Esta rivalidad se ha llevado hasta el cine, donde se proyecta en películas nacionales (no solo chinas o estadounidenses, que por supuesto) con supersoldados tipo *Rambo* o *G. I. Joe* con las que se quiere escenificar simbólicamente el ascenso de los países productores o su relevancia y pujanza internacional, expresando simultáneamente y con ello su vocación de liderazgo.

La carrera por el liderazgo tecnológico se está produciendo, *nolens volens*, entre Estados Unidos y China, con la UE como testigo impotente. Se trata de controlar las cadenas de valor globales suministrando la tecnología en que estas se basan. En este terreno, China se sitúa por delante de Occidente, que aún no ofrece una tecnología comparable. Se trata de ganar tiempo.

Estados Unidos no logra imponer su criterio, pues no oferta alternativa ni otorga premio suficiente. De hecho, según Zakaria, la primera Administración Trump pidió a sesenta y un países que prohibiesen la compañía. Durante su primer mandato, solo tres accedieron, y los tres son aliados muy cercanos de EE. UU.[66]. Washington tampoco olvida que las potencias europeas, incluso R. U., se sumaron en su momento al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, pese a su oposición. Esta competencia corre el riesgo de fracturar Europa, tecnológica y políticamente, pues, como puede verse, la partida se juega en su terreno. Esta rivalidad en la materia impide acuerdos básicos y de mutuo beneficio, y tal carencia está provocando que este espacio se encuentre altamente desregulado.

El conocimiento y la tecnología como plano de enfrentamiento

En un mundo en transición, lleno de incertidumbres y vértigo ante la rapidez de los cambios que introduce la tecnología, China quiere situarse a la cabeza de la revolución tecnológica, declarando impulsar un desarrollo «más justo e inclusivo», con el que crear

[66] ZAKARIA, Fareed. «The New China Scare: Why America Shouldn't Panic About Its Latest Challenger». *Op. cit.*

una «comunidad de destino compartido para la humanidad»[67]. El eje del conflicto entre China y Estados Unidos se sitúa, por ello, en este ámbito. Como resultado, se ha producido una importante concentración de empresas, dando cumplimiento a la admonición de Tim Berners-Lee, que desde un principio advirtió de que el vasto espacio virtual podría ser cercado y segmentado por un oligopolio de compañías digitales[68].

El acrónimo GAFA designa a las compañías Google (Alphabet), Amazon, Facebook y Apple, los emporios dominantes de la era digital. El 80 % de las búsquedas se hacen por Google. Amazon controla el 40 % de las compras en línea. Una tercera parte de la humanidad está en Facebook. Estas compañías, además de vender productos, controlan las plataformas en las que otros venden los suyos. Por su parte, Microsoft, Amazon y Google son las mayores compañías del mundo por valor en bolsa[69].

Por el lado chino está el conglomerado BAT (Baidu, Alibaba y Tencent). De este modo, por cada tecnológica estadounidense, existe una réplica en el mercado chino, en forma de entidades que han crecido de manera exponencial en los últimos cinco años, amparadas en el ecosistema nacional. Frente a Apple está Huawei; frente a Uber, Didi; frente a Amazon, Alibaba; y frente a Google, Baidu[70].

Sin embargo, Europa, por el momento, no dispone de ningún gran conglomerado tecnológico que pueda servir de referencia, excepto la holandesa ASML. Esto es consecuencia del darwinismo en el ámbito de la tecnología, que no deja espacio para empresas de segundo nivel, de modo que actúa como un factor desincentivador de la inversión en innovación y perpetúa las situaciones de dependencia, obligando a recurrir a la protección política y, cuanto menos, a nichos de especialización. Así, Europa contaba con grandes empresas TIC (Ericsson, Nokia…) en los años 90, que se vieron desplazadas.

La inclusión de la empresa Huawei en una llamada «lista negra» del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, atendiendo a razones de seguridad nacional ya en 2018, obligó a las empresas que se relacionaran con ella y participaran en el mercado estadounidense a disponer de una licencia específica, hecho que provocó la ruptura con

[67] HIGUERAS Y RUMBAO, Georgina. «China. Todo bajo el cielo». *Op. cit.*
[68] MERCHAN GABALDON, Faustino. «Verdad frente a posverdad», *La Tribuna del País Vasco.* 2/12/2017.
[69] Ibídem.
[70] RUIZ DE GAUNA, Clara. «Estados Unidos y China: la batalla está en la tecnología», *Expansión.* 25/5/2019. http://www.expansion.com/economía-digital/companias/2019/05/25/5ce81135e5fdea8f308b4618.html

Google, una compañía esencial para el negocio. De este modo, se dio tiempo a las empresas occidentales a reaccionar en el ámbito del 5 G y 6 G. Es, pues, una continuación de las políticas estadounidenses que ya excluían a compañías tecnológicas chinas de la contratación del gobierno.

Otro campo de enfrentamiento es el referido a los ordenadores cuánticos. Estos hacen cálculos a velocidades inconcebibles con la tecnología actual. Ese adelanto tecnológico podría tener consecuencias muy diversas que alcanzarían desde la seguridad nacional, la inteligencia artificial o la criptografía, hasta la apertura de camino a nuevos medicamentos. De modo acorde a este plan, China ha apostado por un laboratorio cuántico nacional y, en los últimos años, ha presentado casi el doble de patentes cuánticas que Estados Unidos[71]. La Administración estadounidense, por su parte, respondió a este reto de modo simétrico, esto es, lanzando una iniciativa cuántica nacional, y comprometiendo inversiones[72].

Los semiconductores también son clave en el choque entre China y EE. UU. en términos económicos, tecnológicos y geopolíticos, en la medida en que los chips (recuérdese la película de los años 80, *El chip prodigioso*) están presentes en una gran cantidad de bienes y suponen una industria global; su desarrollo afecta a múltiples proveedores en todas partes del mundo, desde donde se recoge el silicio hasta donde se ensambla el chip. Es decir, supone un doble reto tecnológico y económico, pero además afecta a la seguridad nacional, condicionando el alineamiento de otros elementos tecnológicos y favoreciendo la política de bloques. El propio nombre de Silicon Valley, que ha albergado a las empresas de tecnología puntera, está en relación con este producto hecho de silicio.

Es notorio el caso de la empresa ASML (Advanced Semiconductor Materials Lithography) dedicada a la fotolitografía mediante la que fabrica máquinas para la producción de circuitos integrados y que tiene el 80 % de la cuota de este mercado y es una de las pocas tecnológicas europeas entre las 50 primeras del mundo. Estamos ante una empresa estratégica. Esta, en 2023, vendió a China el 29 % de su estratégica producción, a Taiwán el 30 % y a Corea del Sur el 24 %. Su comercio con China se

[71] YAFFE-BELLANY, David. «Computación cuántica explicada en unos minutos», *The New York Times*. 24/10/2019. https://www.nytimes.com/es/2019/10/24/espanol/ciencia-y-tecnologia/computacion-cuantica-google.html

[72] Ibídem.

sometió a restricciones como consecuencia de los acuerdos de 2024 entre la UE y Estados Unidos[73] mientras sus exportaciones a Estados Unidos no las tienen.

Y es que los semiconductores son clave, pues determinan la velocidad de procesamiento y, con ello, la potencia y la eficacia del sistema. Una potencia creciente —según la conocida Ley de Moore postula que cada año se duplica la velocidad de procesamiento— convierte la innovación en un factor estratégico. La Ley de Neven, que ha sustituido a la de Moore desde el mundo cuántico, señala que el crecimiento del procesador cuántico es «doblemente exponencial». Esto es, tiene posibilidades infinitas. Por eso, el embargo de chips, ya ordenado en 2022 por el presidente Biden y posteriormente ampliado para incluir los de inteligencia artificial, impide que los semiconductores diseñados por fabricantes estadounidenses se vendan a China. Esta ha contestado con fuertes inversiones en la materia.

La tecnología, y más en concreto la inteligencia artificial, quedaba de este modo convertida en un plano de enfrentamiento geopolítico. De hecho, China y Estados Unidos han asumido ese reto, y numerosos países, al hilo de esta pugna, han lanzado una estrategia para su implementación, dada la centralidad de estos desarrollos tecnológicos por su combinabilidad con otras tecnologías. Fundamentalmente, no se trata solo de identificar las tecnologías del futuro, sino también de llevarlas al plano material, de trasladarlas con éxito a programas para propiciar su desarrollo.

Para entender su transcendencia, consideremos el éxito del modelo R1 de la *star-up* china DeepSeek. Esta se convirtió en la aplicación gratuita más descargada de EE. UU., habiéndose obtenido de un modo mucho más barato que su rival ChatGPT y con prestaciones asimilables. La IA generativa china se obtuvo a partir del aprendizaje de modelos preexistentes; esto acortó su entrenamiento que, además, se abarataba, pues tampoco precisaba de grandes cantidades de datos ni de aportar muchos más elementos de IA de última generación. Estamos ante una IA *low cost,* pero capaz de competir con GPT de OpenAI o con Llama de Meta. Esto provocó una caída de la cotización bursátil de Nvidia de hasta 600.000 millones de dólares, cantidad similar al PIB argentino[74].

[73] https://www.elobservador.com.uy/nota/asml-la-empresa-holandesa-clave-en-la-pelea-tecnologica-entre-estados-unidos-y-china-202422110170

[74] RIKAP, Cecilia. «*DeepSeek,* China y la IA. Un desafío geopolítico», *Revista Nueva Sociedad*. Febrero 2025. https://nuso.org/articulo/deepseek-china-y-la-ia-un-desafio-geopolitico/

Con todo, la base del negocio se sitúa en la nube —una suerte de espacio de *coworking* o fábrica virtual para producir y consumir servicios digitales—, y esta se encuentra controlada por empresas como Amazon, Microsoft y Google, que, paradójicamente, se benefician de este progreso chino. Un progreso que, si bien sirve a particulares, difícilmente será adoptado por empresas y Estados occidentales, dado el nivel de desconfianza existente, ya que se requiere subir a la nube los datos propios[75].

De hecho, y por esto mismo, en Occidente el espacio virtual se encuentra loteado entre estas tres grandes empresas. Estas ocupan una posición dominante, ya que han generado su propio ecosistema de empresas dependientes, cuyos distintos servicios que proporcionan encastran entre sí. Así, son, a su vez, las principales inversoras en capital riesgo de las *star-ups* de IA generativa y concentran buena parte de su demanda. De este modo, también se impide los desarrollos que tienen lugar al margen de ellas[76].

Es previsible que EE. UU. acabe vetando que se comparta su tecnología con China. Pero esto dejará los desarrollos chinos, en tanto que más baratos, para los países del sur global, particularmente en lo que se requiere a IA, propiciando un ecosistema alternativo.

En 2021, cuando el Partido Comunista celebró su centenario, China había cumplido su objetivo de ser una sociedad «moderadamente próspera». Así, la estrategia tecnológica China para 2025 también coincidió con la estrategia *Made in China 2025*, cuyo propósito era reducir la diferencia con los países más avanzados mediante una política de fuertes inversiones en I+D+i. Esta estrategia reforzó diez sectores de alta tecnología con participación privada y dio lugar a un programa de industrialización con un especial énfasis en las tecnologías de la información, la robótica, el sector aeroespacial, los vehículos eléctricos, las biotecnologías y la inteligencia artificial.

Estas políticas forman parte de un proyecto a largo plazo que busca, para 2035, haber fortalecido la posición del país y alcanzar la paridad con Estados Unidos; para, en 2045, liderar la innovación mundial[77]; de modo que, en 2049, cuando la República Popular cumpla cien años, consolidarse como un país socialista moderno, próspero, fuerte, democrático, culturalmente avanzado y armonioso. No obstante, algunos gobiernos

[75] Ibídem.
[76] Ibídem.

consideran que este proyecto promueve una competencia desleal, así como una regulación y una financiación discriminatorias[78].

Desde Pekín también se está haciendo el esfuerzo necesario para equiparar el porcentaje del PIB dedicado a I+D+i, situado en el 2,07 % en 2016 y que alcanzó el 2,8 % en 2020, al de naciones como EE. UU. con un 2,79 %, o Alemania con un 2,94 %. Recordemos que España entonces situaba su esfuerzo en el 1,19 % del PIB[79]. De 2018 a 2023, China incrementó el gasto en innovación un 70 %, de 117.000 millones de dólares a 149.000. El presupuesto en ciencia y tecnología, solo en 2024, se incrementaba un 10 %, para alcanzar unos 50.000 millones de euros.

Como resultado, en 2023 China produjo 921.000 patentes, un 15,3 % más que el año anterior, y 24 agrupaciones científicas y tecnológicas chinas están entre las 100 principales del mundo. De las 64 tecnologías críticas identificadas, China lidera al menos 11.

Por su parte, un informe del BCE de 2024 cifraba entre 750.000 y 800.000 millones de euros las inversiones para apuntalar la economía europea y reducir la brecha con China, lo que supone entre el 4,4 y el 4,7 % de su PIB. Y eso cuando el célebre Plan Marshall se situaba entre el 1 % y un 2 %. China compite con un 40 % de las exportaciones de la UE, cuando en 2002 este porcentaje era de un 25 %, y cuenta con solo 4 de las 50 principales empresas tecnológicas radicadas en el continente, razón por la que difícilmente puede seguir la política estadounidense y cerrarse a la tecnología china.

De ello se deduce que el centro de gravedad tecnológico y de la innovación se ha desplazado hacia Asia-Pacífico. Así, según la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual[80], de los 3,1 millones de solicitudes de patentes, la Oficina Estatal de Propiedad Intelectual (SIPO) de China recibió en 2016 el número total más alto de solicitudes, 1,3 millones. Le siguieron EE. UU. (605.571), Japón (318.381), Corea del Sur (208.830) y la UE (159.358). En 2021, China tenía el 47 % de las patentes, EE. UU. el 17 %, Corea del Sur 7 % y Europa el 5,6 %. Tanto en 2018 como en 2021, la empresa con mayor número de patentes inscritas fue Huawei.

[78] SAHAGÚN, Felipe.*Op. cit.*
[79] MARTÍN GONZÁLEZ, Carlos. *La estrategia nacional del reino de España con la República Popular China vista desde China*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. DIEEA 01/2019, 22/1/2019.
[80] https://www.wipo.int/pressroom/es/articles/2017/article_0013.html

Además, de los 11,8 millones de patentes en vigor en el mundo en 2016, 2,8 millones correspondían a EE. UU., 2 millones a Japón y 1.800.000 a China, con lo que el liderazgo occidental en este ámbito se está viendo claramente amenazado. Esta tendencia incluso se ha acentuado: en el año hasta noviembre de 2024 se superaron los 3,5 millones de patentes. Los países originadores estaban liderados por China con 1,64 millones de peticiones, seguida por Estados Unidos con 518.364, Japón 414.413, Corea del Sur 287.954 y Alemania 133.053.

Es más, en 2016 y por primera vez, China produjo más artículos académicos que el conjunto de la UE. De hecho, produjo ese año 1,6 millones de titulados en ciencia y tecnología y disponía de 730 millones de usuarios de Internet[81]. Pero, con todo y pese a lo expuesto, las patentes y los estudios más relevantes son estadounidenses. Y en el ranking de Universidades de 2025 (Sanghái), entre las cien mejores universidades hay 37 norteamericanas, 15 en China, 8 del Reino Unido, 5 suizas, 4 de Alemania y 4 francesas. De entre las 500 primeras hay 222 chinas para 183 norteamericanas.

China, además, ha optado por una fuerte inversión en formación. Esto hace que un tercio de las plazas de las universidades de EE. UU. se hayan adjudicado a estudiantes chinos; de hecho, el número de estos estudiantes se ha triplicado en el período 2010-2020. Son conocidos como «tortugas de mar», aludiendo con este nombre a que vuelven a su país a desovar lo aprendido.

En el ciclo 2022-2023, China envió 289.526 estudiantes a EE. UU., el 27 % de los estudiantes internacionales, seguido de India con 268.923 estudiantes, el 25 %. Añádanse a ellos, según la UNESCO, 128.500 en Australia, 89.300 en Reino Unido y 76.500 en Japón. En España, en 2024, había unos 13.000, lo que hacía de ellos el segundo grupo nacional. Son recurrentes las acusaciones de que actúan alineados con el gobierno chino.

Resulta obligado reseñar que el grupo de estadounidenses de origen chino supone la mayor comunidad china fuera de Asia. También es la tercera más grande de la diáspora china, tras Tailandia y Malasia , y supone el 25,9 % de la población asiática-estadounidense. En 2010 era de 3,8 millones, el 1,2 % de la población.

[81] ORTEGA, Andrés. «Guerra Fría global por la inteligencia artificial», *Blog Elcano*. 20/2/2018.

La estrategia de Estados Unidos ha sido crear una suerte de *task force* académica. Sigue un modelo fundamentalmente privado y de grandes compañías corregido por la acción del Estado. Así, a través de la agencia DARPA (Agencia de Proyectos de Investigación Avanzados en Defensa) e IARPA (Agencia Avanzada de Proyectos de Inteligencia), el Pentágono está marcando la pauta.

Europa, por su parte, ha aumentado su inversión. En 2017, esta llegó hasta los 11.200 millones de euros, cinco veces más que en 2011. No obstante, en el período 2013-2023, Europa pasó del 2,08 % del PIB a 2,23 %, lo que es insuficiente. Es más el acuerdo sobre aranceles alcanzado entre la UE y Estados Unidos en 2025 prevé fuerte inversiones de capital europeo y en tecnologías críticas en territorio norteamericano, lo que puede no solo ir contra la autonomía estratégica sino perpetuar la subordinación tecnológica de Europa en clave de futuro y suponer, de facto, una renuncia a esta.

Y si es cierto que dispone de treinta y dos instituciones de investigación en el ranking de las cien primeras (frente a treinta estadounidenses y quince chinas) también lo es, que no cuenta con grandes compañías tecnológicas[82]. La Comisión Europea ha creado una estrategia para el desarrollo de la inteligencia artificial[83]. Alcanzar tal logro precisa disponer de grandes compañías, pero también de educación e investigación, pues se realimentan mutuamente constituyendo un círculo virtuoso.

Otra cuestión se refiere a las tierras raras (REE, en siglas inglesas). Este es el nombre de 17 elementos químicos. Se las califica de *raras* debido a que es muy poco común encontrarlas en forma pura, aunque hay depósitos de algunos por todo el mundo[84]. Para comprender su relevancia, cabe señalar que son imprescindibles para la producción de aparatos electrónicos y catalizadores, magnetos, turbinas, bombas… sus propiedades magnéticas permiten reducir el peso de los equipos. Las tierras raras son fundamentales para las energías renovables que, a su vez, lo son para la transformación de los sectores de la energía y el transporte, en definitiva, para la llamada economía «verde».

Estos bienes crecen exponencialmente. De hecho, se estima que, para 2040, representarán más de la mitad de las ventas de vehículos. Y es que, cada automóvil

[82] ORTEGA, Andrés. *Op. cit.*
[83] BLANCO, José María, y COHEN, Jessica. «Inteligencia artificial y poder», *Real Instituto Elcano.* ARI 93/2018.
[84] ELCACHO, Joaquim. «Crisis en Groenlandia por un proyecto de minas de uranio y tierras raras», *La Vanguardia.* 16/2/2021. https://www.lavanguardia.com/natural/20210216/6250291/crisis-groenlandia-proyecto-minas-uranio-tierras-raras.html

eléctrico utiliza alrededor de un kilo de REE solo para el motor, mientras que las turbinas eólicas marinas precisan unos 200 kilos por megavatio. Además, las REE son relevantes desde la perspectiva de la tecnología militar: según un informe de la OTAN, un submarino estadounidense clase Virginia requiere alrededor de 400 toneladas de REE, un destructor de la clase Arleigh Burke más de dos toneladas y un caza F-35, 400 kilos[85].

El Servicio Geológico de los Estados Unidos cifraba, en 2019, la reserva mundial de tierras raras en unos 120 millones de toneladas y su demanda actual de unas 200.000 toneladas. Suponiendo que su consumo anual se duplicara hasta alcanzar las 500.000 toneladas anuales, las reservas serían suficientes para los próximos 250 años. Por lo tanto, la cuestión no se cifra tanto en las reservas como en el dominio chino del sector[86].

Groenlandia acumula los mayores yacimientos sin explotar de tierras raras. Se cifran en el 10 % del total mundial. Se estima que este territorio puede aportar unas 30.000 toneladas por año, en torno a un 20 % de la demanda mundial[87]. A ello se sumaría el millón de toneladas descubierto en Suecia en 2023, lo que acerca a China al Ártico.

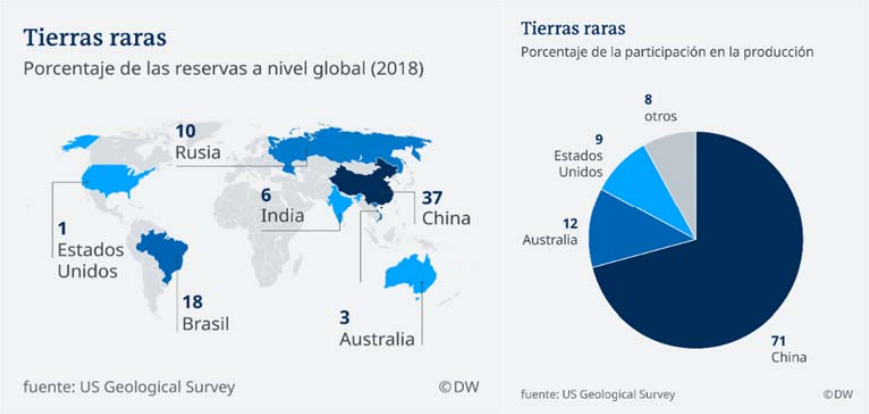


Figura. Las tierras raras en el mundo y el control chino.
Fuente. «Cuando las tierras raras se convierten en un arma», *Dw.com.* https://www.dw.com/es/cuando-las-tierras-raras-se-convierten-en-un-arma/a-49109708

Merece referirse el control chino de las tierras raras: posee un 36 % de las reservas conocidas de este sector, relevante para la cadena de suministro global, y son materiales críticos y de alta demanda. Tal control comenzó en 1980, cuando la Comisión

[85] VESTERGAARD, Cindy y BOURGOUIN, France. «New U.S. policies Towards Greenland Should Greenland Mine its Uranium?», *DIIS policy brief.* Abril 2012.
[86] KALVIG, Per y LUCHT, Hans. «No green future without China Greenland's minerales to consolidate China's rare earth dominance?», *DIIS Policy Brief.* February 2021.
[87] OLE, Bent y MORTENSEN, Gram. «The Quest for Resources – the Case of Greenland», *Journal of Military and Strategic Studies,* Volume 15, Issue 2. Centre of Military and Strategic Studies, 2013.

Reguladora Nuclear de Estados Unidos endureció las restricciones a la minería y producción de REE, provocando el colapso de la industria estadounidense del sector. China aprovechó el vacío generado, adquirió la tecnología y los derechos de propiedad intelectual, y puso en marcha una estrategia para dominar la producción y el mercado. Como resultado, creó un monopolio *de facto* —controla entre el 80 % y el 97 % de las cadenas de producción globales[88]— estableciendo cuotas de exportación y control de precios que Occidente no ha podido romper, obteniendo importantes ventajas industriales y políticas[89].

El planteamiento que subyace en el afán chino por dichos recursos es que, al porcentaje de su población le corresponde un porcentaje similar de los recursos de los dominios comunes: como tienen cerca del 17 % de la población mundial, les corresponde el 17 % de los recursos de los dominios. Para demostrar este poder, no ha dudado en amenazar a Alemania de privarla del germanio.

Es más, China[90] dispone del control de materias primas estratégicas, como las precisas para la fabricación de baterías y, con ello, de vehículos eléctricos. Y es que el litio y el cobalto ejercen de cuellos de botella y pueden afectar el desarrollo innovativo de Occidente en el sector de la automoción, en el que siempre ha despuntado, al tiempo que le permite cosechar importantes beneficios. También, China es la refinería del mundo de estos materiales, controlando hasta un 40 % y un 80 % del refinado mundial del litio y del cobalto, respectivamente. Así, la República Democrática del Congo dispone del 72 % de las reservas mundiales de cobalto, y la mayoría está en manos de corporaciones chinas. Y lo mismo sucede con el cobalto en Iberoamérica[91].

Conclusiones

La globalización puso en contacto directo a los Estados democráticos con otros del antiguo telón de acero. Estos instrumentaron largo tiempo y en su beneficio las reglas vigentes, realizando prácticas incompatibles con el marco normativo y dificultando el

[88] WANG, Nils. «Arctic Security - An Equation with Multiple Unknowns», *Journal of Military and Strategic Studies,* Volume 15, Issue 2. Centre of Military and Strategic Studies, 2013.
[89] OLE, Bent y MORTENSEN, Gram. *Op. cit.*
[90] LORIDO VILLALVA, Javier. *El vehículo eléctrico. Un nuevo escenario geopolítico*. Documento de Trabajo del IEEE.
[91] Ibídem.

acceso a su mercado interno, mientras, contradictoriamente, se posicionaban en sectores estratégicos de sus socios comerciales al amparo de sus propias reglas.

En este contexto se produjo el «desplazamiento del centro de gravedad mundial», desde las economías desarrolladas hacia las emergentes y, singularmente, hacia la china. Como resultado de la fragmentación igualadora que impulsa la globalización, el mundo marcha hacia una forma multipolar de equilibrio, probablemente previa a una nueva bipolaridad.

En 2007, el tamaño de la economía europea superaba en un 10 % al de EE. UU., sin embargo, en 2022 era un 23 % inferior. Una de las claves es el régimen de coevolución establecido con China. El PIB de la Unión Europea (incluido el Reino Unido antes del Brexit) ha crecido un 21 % en este período (medido en dólares), frente al 72 % de EE. UU. y el 290 % de China[92].

Según la OMC, en 2024, el comercio mundial aumentó un 4 % y alcanzó los 32,2 billones de dólares, tras un descenso del 2 % en 2023. El comercio de mercancías se incrementó un 2 %, mientras que el de los servicios lo hizo un 10 % respecto a 2023. La proporción de los servicios en el comercio mundial se elevó al 27,2 %, el nivel más alto desde 2005. Según el Banco Mundial, en 2024 la suma agregada de las importaciones y exportaciones suponía un 57 % del PIB global.

Como puede verse, la sociedad internacional ha alcanzado un gran nivel de integración, por lo que su perturbación genera una incertidumbre que, al menos en el corto plazo, resulta perjudicial para todos. Nada es ya ajeno al orden establecido, que reacciona buscando estabilidad. La alteración de los balances geopolíticos genera así efectos innegables.

El carácter etnocéntrico con que cuenta la cultura occidental choca así con la igualmente etnocéntrica concepción china del mundo, del que, por si fuera poco, se considera referencia: el Imperio del Centro e Inmóvil, la confluencia del Cielo y la Tierra, *Tian Di,* con un mandato para toda la humanidad como el de la carta del emperador Qian Long.

Además, como subraya Ding Ke, el déficit de EE. UU. con China se debe a los esfuerzos conjuntos de las empresas de Asia-Pacífico, que se han dividido la producción. Este

[92] https://www.politicaexterior.com/articulo/una-europa-vasalla-de-eeuu/

proceso se ha visto favorecido por las diferencias en las fases de desarrollo económico y las ventajas comparativas derivadas, pero también por el desarrollo de las TIC y los acuerdos comerciales. Sobre todo, por la existencia de un enorme centro de consumo: Estados Unidos.

China, por más que se haya beneficiado de un orden liberal, pretende modificarlo. Su actitud revisionista es inequívoca. Tal situación solo se explica por las cuatro décadas de coevolución chino-estadounidense. Estados Unidos mantiene, aún hoy, con China, una relación de cooperación que explica bien el ascenso de este país y la alteración del orden internacional. Su éxito lo ha obtenido siendo, proporcionalmente, la más beneficiada.

Sin embargo, China afronta desafíos inmensos (políticos, sociales, de desarrollo humano…) que pueden llevar al colapso del actual régimen político y a una crisis interna sin precedentes. Por ejemplo, únicamente posee el 7 % de las tierras cultivables y 6 % de los recursos hídricos del mundo para alimentar el 17 % de la población mundial[93]. En 2100, las previsiones indican que su demografía se reducirá a la mitad, 778 millones, lo que, por la pérdida de poder que comporta, dificultará su ascenso, en beneficio de la India,. En cualquier caso, las contradicciones que ha acumulado acabarán por manifestarse.

Estados Unidos también se ha beneficiado del desarrollo chino. Ahora, paradójicamente, se requiere a los socios y aliados, que se atrasaron en establecer tales lazos de cooperación, que se distancien de una China que ofrece, para infraestructuras básicas, unos recursos financieros que Estados Unidos no aporta. Ambos países desarrollan una competencia intersistémica. Pero China cubre los vacíos que Estados Unidos deja en su repliegue y, propiamente, no choca con él.

Con todo, un binomio económico construido durante años no podía romperse súbitamente sin grandes pérdidas para todos, por más que China fuese la parte más perjudicada. A los dos les convenía un desacople ordenado. Por eso su enfrentamiento no ha sido, hasta 2025, económico —EE. UU. supera a China en términos de PIB nominal, pero ya no en términos de paridad económica—, sino, fundamentalmente tecnológico, ya que la tecnología y la innovación determinan el futuro y permiten el cambio de paradigma. Esto, a su vez, permite preservar el presente.

[93] VV. AA. «La contribución china a la remodelación del modelo económico latinoamericano». *Op. cit.*

Como decíamos, hasta 2025, la pugna era fundamentalmente industrial y tecnológica, y por el suministro de tecnologías: estas determinan estándares comunes y propician los grandes bloques. De este modo también se está volviendo a una reedición de la carrera de armamentos —que no fue otra cosa que competencia tecnológica— como la que dio pie al memorándum de Crowe, en ámbitos como el de la inteligencia artificial. Esta es la clave de la nueva Revolución Industrial y, por ello, un factor geopolítico de primer nivel.

El énfasis de la segunda Administración Trump en las políticas arancelarias es una nueva fase, que ha provocado que la pugna se traslade definitivamente al campo económico y siga con su ascenso a los extremos. La apuesta por políticas de contención en la era de la globalización ha hecho que los aranceles sean igualmente globales. China cuenta ya con su propio mercado interno. La pugna final se libraría con la sustitución del dólar por otra moneda de referencia, pero eso, hoy, ni siquiera se atisba.

Con todo, esta dinámica de confrontación ha dejado financieramente exhaustos a ambos. La segunda Administración Trump trata de prevalerse de las ventajas que aún conserva mediante aranceles y otras contraprestaciones económicas, que le sirvan a la vez para financiarse y polarizar al mundo en clave de alianzas. Para ello, obliga a socios y aliados a posicionarse. Además, escenifica tal requerimiento con las formas propias de un *diktat,* lo que provoca que sus relaciones se resientan y sitúa en su contra a la opinión pública internacional.

La tensión que la nueva situación somete a Europa es notable, pues una porción significativa de la pugna se desarrolla en su territorio. Esto provoca que la UE y cada país tengan que tomar sus decisiones, para hacerlas congruentes, en términos políticos, y no solo tecnológicos o industriales. Y somete a un importante estrés al conjunto de la Unión y a los países parte de ella. La UE no puede subsistir contra EE. UU., pues estos propiciaron su creación.

También las reglas y el marco normativo, que tanto tiempo y esfuerzo ha llevado construir, y que han sido fundamentales para el desarrollo del proceso, pese a sus insuficiencias, sufren a consecuencia de su cuestionamiento y la subsiguiente deslegitimación. Además, se ve sustituido por descarnadas políticas de poder.

El resultado es un proteccionismo tecnológico y económico que aún puede inscribirse como un movimiento de retorno en el proceso de la globalización, pues no es ajeno a la

lógica hegeliana con la que esta se desarrolla (antítesis) y con la que va resolviendo sus contradicciones. Es más, podría plantearse no como resultado de un giro estadounidense hacia Asia-Pacífico, sino como parte de un proceso de repliegue sobre su propio hemisferio y de su renuncia a ser líder de Occidente.

Por consiguiente y como conclusión, no puede inferirse de este salto cualitativo en la dinámica de confrontación que la globalización se haya detenido, ni menos aún un proceso de desglobalización, más, si consideramos que el comercio estadounidense supone en torno a un 13 % del comercio mundial.

Estamos ante un proceso tectónico que trasciende un eventual nuevo orden comercial mundial, compuesto por bloques construidos a escoplo y martillo en torno a una lógica forzada y arbitraria de aranceles. La línea recta, la pura congruencia, no pertenece a la naturaleza humana y, abandonada a sí misma, es insostenible. La vieja mano invisible de Adam Smith, que es la que siempre ha guiado la globalización, reaparecerá en algún momento para poner en orden las cosas.

Además, está escrito que todos los ríos van al mar, pero el mar no se llena.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos**

Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

56/2025 16 de septiembre de 2025

Juan Pablo Toro

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

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

Resumen:

América Latina está enfrentando muchos retos internos, desde la expansión del crimen organizado a las bajas tasas de crecimiento económico. La fragmentación política que se refleja en la inoperancia de sus instituciones regionales tampoco es auspiciosa. Sin embargo, la esperanza de que podrá desmarcarse por mucho más tiempo de la competencia geopolítica actual no es lo mismo que una estrategia de posicionamiento. En tal sentido, debe evitar caer en la trampa conceptual del sur global y reconocer que están indisolublemente ligada al occidente global que forman Estados Unidos y Europa. Es ahí donde los países democráticos con economías abiertas y estructuras de seguridad cooperativas de la región tienen más probabilidades de éxito.

Palabras clave:

Latinoamérica, Sur global, Geopolítica, Estados Unidos, China.

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

Latin America: how to escape the trap of the Global South?

Abstract:

Latin America is facing many internal challenges, from the expansion of organized crime to low economic growth rates. The political fragmentation reflected in the ineffectiveness of its regional institutions is also inauspicious. However, the hope that it will be able to distance itself much longer from the current geopolitical competition is not the same as a positioning strategy. In this sense, it must avoid falling into the conceptual trap of the Global South and recognize that it is inextricably linked to the Global West, which is formed by the United States and Europe. It is there that democratic countries with open economies and cooperative security structures in the region are more likely to succeed.

Keywords:

Latin America, Global South, Geopolitics, United States, China.

Introducción

En sus poco más de doscientos años de historia independiente, América Latina ha sido más bien prescindible para la historia con mayúscula, e incluso se ha vuelto «relegable» en algunos momentos, según palabras del expresidente de un país de la región[1]. Cada vez que se ha producido un reordenamiento profundo del sistema internacional, las naciones de esta parte del mundo observan los cambios, se acomodan a ellos como pueden y, con dificultad, deciden qué lugar quieren ocupar en las nuevas geometrías de poder que se van articulando.

En un artículo de principios de 2024, Ikenberry sostuvo que la guerra entre Rusia y Ucrania está actuando como un parteaguas y empujando al planeta de regreso a la geopolítica, donde el debate suscitado sobre las instituciones y reglas globales permitiría identificar tres grupos de países: occidente global, liderado por Estados Unidos y Europa, oriente global, liderado por China y Rusia, y el sur global, un amorfo conjunto de naciones no occidentales y no desarrolladas[2]. No serían polos como los que se conocieron en la Guerra Fría, ni tampoco bloques coherentes, sino coaliciones laxas que intentan dar forma al sistema internacional actual con agendas que pueden coincidir y colisionar al mismo tiempo.

Dado que los primeros dos grupos son más consistentes, puesto que se trata de democracias marítimas y autoritarismos territoriales por separado, ambos se estarían enfrentando por atraer a miembros del llamado sur global mediante incentivos que incluyen desde asistencia en seguridad (Estados Unidos) hasta préstamos blandos para proyectos en infraestructura (China).

En este contexto, el llamado sur global intentaría navegar obteniendo lo mejor de estos dos mundos y tratando de mantenerse al margen de los choques más directos, para lo cual invoca antiguos principios de neutralidad y no alineamiento. Esto ha sido posible hasta ahora, aunque nada garantiza que esta falta de compromiso sea sostenible en el tiempo debido a que la tensión entre Beijing y Washington solo apunta a escalar. Si se asume que tanto el occidente global como el este global no pueden configurar un nuevo

[1] Lagos, R., Castañeda, J., y Aguilar, H. (2022). *La nueva soledad de América Latina*. Santiago de Chile, Penguin Random House, p. 13.
[2] Ikenberry, J. J. (2024). Three Worlds: the West, East and South and the competition to shape global order. *International Affairs*, 100(1), pp. 121-138.

sistema internacional por sí solos, entonces la formación de coaliciones se vuelve un imperativo donde siempre será mejor contar con más miembros. Es en el sur global donde están los posibles socios, algunos de los cuales cuentan con un peso económico importante, poblaciones significativas, recursos críticos para la transición energética o posiciones geográficas cruciales para garantizar el flujo del comercio global (por ejemplo, Brasil, Turquía, Indonesia o Sudáfrica).

Latinoamérica, al igual que la mayor parte de los países de África, Medio Oriente y Asia, suele ser ubicada dentro de este conjunto variopinto de naciones no desarrolladas sin importar la naturaleza de sus regímenes políticos o las orientaciones geopolíticas propias[3]. Autoridades, académicos y periodistas emplean el concepto sin reflexionar mucho sobre sus repercusiones. Esto presenta, como mínimo, dos problemas de fondo. El primero es que olvida la construcción cultural de la región como legado de Occidente y, el segundo, que acepta la validez conceptual del llamado «sur global».

Como área cultural, el mismo Huntington advirtió que «Latinoamérica se podría considerar o una subcivilización dentro de la civilización occidental, o una civilización aparte, íntimamente emparentada con Occidente y dividida en cuanto a su pertenencia a él». Sugirió que, para realizar un análisis centrado en las consecuencias políticas internacionales de las civilizaciones, incluidas las relaciones entre Latinoamérica, por una parte, y Norteamérica y Europa, por otra, la segunda opción era la más adecuada y útil[4]. Es decir, los latinoamericanos no son occidentales, pero se les asemejan, aunque no siempre estén de acuerdo entre sí sobre esta condición.

No solo es cuestión de observar los idiomas ibéricos que se hablan masivamente en la región o la religión judeocristiana predominante, sino que incluso las instituciones que han construido los países para gobernarse tienen su origen en un tronco común. A pesar del contexto de «debilidad institucional crónica» y la presencia de «Estados mínimamente eficaces» —lo cual varía de un país a otro—, existen en su mayoría

[3] Ver, por ejemplo, Vinjamuri, L. y Yoeli, M. (2024). America's Last Chance with the Global South: In an Age of Great-Power Competition, Washington Needs the G-20 [en línea]. *Foreign Affairs.* [Consulta: 2025] Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/united-states/americas-last-chance-global-south; Shidore, S. (2023). The Return of the Global South: Realism, Not Moralism, Drives a New Critique of Western Power [en línea]. *Foreign Affairs.* [Consulta: 2025]. Disponible en: *https://www.foreignaffairs.com/world/return-global-south-critique-western-power;* Mohan, C. R. (2023). Is There Such a Thing as a Global South?: The category is emotionally powerful but fundamentally flawed [en línea]. *Foreign Policy*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2023/12/09/global-south-definition-meaning-countries-development/, y Brooke-Holland, L. (2024). What is the Global South? [en línea]. *House of Commons Library*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://commonslibrary.parliament.uk/what-is-the-global-south/.

[4] Huntington, S. (1997). *El choque las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona, Paidós, p. 52.

democracias competitivas[5]. Con justa razón, diplomáticos españoles han calificado a América Latina como la «región más eurocompatible del mundo»[6].

Ahora bien, el sur global es un concepto polisémico, es decir, significa lo que uno quiere que signifique. En tal sentido, se presta a confusiones, pero también puede ser utilizado como parte de narrativas estratégicas porque la categoría pasa por alto el enorme crecimiento económico que varios de sus presuntos integrantes han experimentado en décadas recientes y el desempeño deplorable de otros, además de subestimar la presencia de regímenes políticos muy diferentes entre sí y la calidad de la gobernanza disímil que presentan.

Tampoco la etiqueta entrega mucha precisión sobre la orientación geopolítica de sus miembros, que hasta puede ser opuesta. Para salvar las contradicciones, incluso la geográfica —muchos de sus miembros se ubican sobre el ecuador, por ejemplo, la India, Egipto o México—, algunos le dan la connotación sencilla de un «hecho político» que constata la emergencia de países que cuentan, entre sus supuestas características comunes, haber sido colonias o receptoras del imperialismo del norte[7], una mirada más de pasado que de futuro. Sin embargo, todo esto no es precisamente nuevo para América Latina. Así lo sostienen Stewart y Huggins:

> «Una de las muchas tragedias de la Guerra Fría fue la tendencia de Estados Unidos, especialmente, a tratar al denominado *tercer mundo* como un terreno indiferenciado para la competencia de suma cero entre superpotencias, en lugar de involucrar con naciones de manera individual en sus propios términos, como actores con sus propias identidades, intereses y motivaciones distintivas»[8].

Por supuesto, la aceptación del concepto ha quedado de manifiesto en foros internacionales donde el «sur global» afirma sentirse representado, en especial en las

[5] Murillo, M., Levitsky, S. y Brinks, D. (2021). *La ley y la trampa en América Latina*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, p. 9.
[6] *Esto necesita una fuente. Si fue en un evento, puedes decir:* Comunicación personal con el autor.
[7] Ferrero-Turrión, R. (2024). El ascenso del Sur Global exige un nuevo consenso [en línea]. *Política Exterior*, 217, pp. 122-134.
[8] Patrick, S. y Huggins, A. (2023). The Term "Global South" Is Surging. It Should Be Retired [en línea]. *Carnagie Endownment for International Peace*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://carnegieendowment.org/posts/2023/08/the-term-global-south-is-surging-it-should-be-retired?lang=en

cumbres de los llamados BRICS, a las cuales concurren Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, además de seis nuevos miembros y otros invitados. Sin ser abiertamente antioccidental, la retórica apunta a elementos de «justicia», «equilibrio» y desarrollo de instrumentos financieros propios para competir con el dólar americano como moneda global[9]. Recientemente, Indonesia, que goza de la población y la economía más grandes del Sudeste Asiático, se convirtió en el décimo miembro de pleno derecho de los BRICS. Yakarta emitió en un comunicado que su adhesión al grupo marca un compromiso para «crear una estructura global que sea más inclusiva y justa»[10]. Esto no tendría nada de negativo si no formaran parte de este grupo países como China y Rusia, cuyas acciones tienden a desafiar el orden mundial basado en reglas, como la militarización de islas en disputa en el mar de la China Meridional y la invasión a Ucrania, a lo cual se añade el respaldo de toda clase de dictaduras, en el caso de América Latina, en Venezuela, Cuba y Nicaragua.

Algunos autores advierten que, de algún modo, detrás del sur global se estaría configurando un movimiento de no alineados similar a aquel que cobró fuerza en las décadas de 1960 y 1970 con escasa trascendencia, ya que al final de la Guerra Fría hubo claros ganadores y perdedores[11]. Es decir, renace el problema de la coherencia interna. Por ello, se puede inferir que existen escasos motivos para asegurar que un bloque tan poco consistente sea más exitoso hoy de lo que fue en el pasado.

> «Las naciones del sur global no comparten una ideología común, tienen una amplia variedad de instituciones internas y disfrutan de niveles dispares de libertad política y desarrollo económico. Algunos se inclinan hacia las potencias democráticas occidentales, otros hacia las autoritarias potencias orientales. Y si bien muchos países más pobres pueden esperar enfrentar a un bando contra el otro para obtener beneficios de ambos, no dan señales de

[9] BRICS. (2024). *XVI BRICS Summit. Kazan Declaration: Strengthening multilateralism for just global development and security* [en línea]. BRICS. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://cdn.brics-russia2024.ru/upload/docs/Kazan_Declaration_FINAL.pdf?1729693488349783

[10] Deutsche Welle. (2025). Indonesia officially becomes full member of BRICS bloc [en línea]. *Deutsche Welle.* [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.dw.com/en/indonesia-officially-becomes-full-member-of-brics-bloc/a-71233628

[11] Aquí tiene que ir la cita a esos “Algunos autores” que mencionas al iniciar el párrafo.

seguir una estrategia colectiva coherente diseñada para beneficiarlos a todos»[12].

De regreso a Occidente

En el panorama actual de Latinoamérica, donde se aprecia una renovada presencia de potencias extracontinentales (que son aquellas que, por historia, cultura o posición geográfica, no tienen una conexión directa con la región, como China, Rusia o Irán)[13], la idea de convencer a algunos países de que son parte del llamado «sur global» resulta muy eficaz cuando se trata de mejorar la posición relativa, ya sea en función de asegurar acceso a recursos estratégicos o para explotar antagonismos tradicionales, especialmente con Estados Unidos. Debido a que el interés de estos actores trasciende el comercio y las inversiones, la idea de emplear a América Latina como otro campo de batalla más para adquirir una mayor influencia geopolítica resulta atractiva.

Esta situación se ha visto facilitada por iniciativas comerciales, diplomáticas, científicas y militares específicas de Pekín y Moscú, y en menor medida de Teherán, hacia el resto del mundo[14], pero también por la percepción instalada de que Estados Unidos y Europa, es decir, el occidente global, dieron la espalda a regiones como América Latina y África, dejando un vacío de poder.[15]

Debido a que Latinoamérica no es una región monolítica, es cierto que las potencias extracontinentales del oriente global han encontrado aliados latinoamericanos dispuestos a compartir agendas políticas y no solo beneficios económicos. En el caso de la República Popular China, esto se reflejaría en su respaldo abierto a los Gobiernos más antioccidentales de todos o a aquellos que son objeto de sanciones económicas por parte de Estados Unidos y de críticas diplomáticas de países democráticos europeos. Cuba,

[12] Friedberg, A. L. (2023). A World of Blocs [en línea]. *Center for Strategic and International Studies*, The Marshall Papers, p. 11. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/world-blocs
[13] Toro, J. P. (2023). Las potencias extracontinentales en América Latina, *Política Exterior*, 214, p. 50.
[14] Rusia y China han aunado posturas similares en torno a la creación de alianzas internacionales dejando atrás una historia de rivalidades y conflicto. Ver: Fong, Clara y Mizland, Lindsay. (2024). *China and Russia: Exploring Ties Between Two Authoritarian Powers* [en línea]. Council on Foreign Relations. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.cfr.org/backgrounder/china-russia-relationship-xi-putin-taiwan-ukraine
[15] Islam, S. (2024). *Europe and the Global South. How to gain influence and credibility in a complex world* [en línea]. Real Instituto Elcano. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024/04/ari50-2024-islam-europe-globalsouth-influence-credibility-complex-world.pdf

Venezuela y Nicaragua han demostrado ser los más interesados en pedir un mundo sin hegemonías o una globalización sin valores. Como sostiene Ellis:

> «China ofrece opciones a regímenes autoritarios bajo presión de Occidente por su comportamiento antidemocrático, extendiendo así su tiempo de permanencia en el cargo, y "cortocircuitando" el ciclo por el cual tales regímenes históricamente han sido expulsados del poder en virtud de la corrupción y el caos económico que produjeron»[16].

Una actitud que comparte Rusia, cuyo rol en América Latina suele menospreciarse por sus limitados recursos diplomáticos, su casi inexistente huella económica y su decreciente papel como proveedor de equipo militar. De todas formas, Moscú ha demostrado voluntad de exhibir su bandera incrementando las misiones navales al área Caribe y prestando ayuda a socios en problemas, lo que genera dos desafíos en el corto plazo. Tal como advierte Ortiz:

> «Por un lado, Rusia continuará promoviendo el autoritarismo, tratando de replicar el modelo de Estado criminal que tan acuciosamente ha contribuido a construir en Venezuela y Nicaragua. Por otro lado, se esforzará en convertir a la región en un espacio hostil para EE. UU. y Europa, alimentando a actores con sentimientos antioccidentales, similar como lo hace en Oriente Medio y África»[17].

No obstante, la agudización de los conflictos en el campo internacional, donde el oriente global actúa de forma cada vez más coordinada, está ayudando a clarificar el panorama y desenmascarar las relaciones con propósitos político-estratégicos. Las sociedades democráticas en todo el mundo han apoyado de forma más abierta a Ucrania, ya sea en

[16] Ellis, E. (2024). Tendencias e impactos estratégicos del compromiso de la República Popular China en América Latina. En: Vera, P. y Ortiz, R. (coord.) (2024). *América Latina en la nueva geopolítica global*. Lima, Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies y Strategic Studies Institute y U.S. Army War College, p. 100.

[17] Ortiz, R. (2024). La estrategia rusa para América Latina después de la guerra de Ucrania. En: Vera, P. y Ortiz, R. (coord.) (2024). *América Latina en la nueva geopolítica global*. Lima, Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies y Strategic Studies Institute y U.S. Army War College, p. 100.

América del Sur, Asia-Pacífico o Europa del Este[18]. Sin embargo, son los momentos decisivos donde los simples intereses económicos o conveniencias geopolíticas no son suficientes para establecer lealtades en tiempos de definiciones[19].

Si de predictores de comportamiento se trata, al final son los «valores e instituciones fundamentales, incluidas las creencias en la libertad de expresión, la elección personal y el grado en que las instituciones democráticas se practican y se perciben como legítimas»[20]. Un estudio realizado por el Real Instituto Elcano demostró que, a pesar de la gran penetración económica de China en las últimas décadas, estaría lejos de haberse convertido en una fuerza dominante de la región, en especial cuando se suman inversiones, importaciones-exportaciones e inversiones extranjeras directas. En el caso de México y Centroamérica, se encontrarían volcados hacia Estados Unidos en todas las áreas, incluida la militar y humana (migración), mientras que Sudamérica sería más «europea» en todo menos en el comercio[21].

Ahora bien, cuando se observan datos concretos, es evidente que la idea de ser parte del sur global es inconsistente en la práctica para América Latina. Para demostrar este punto, en la tabla 1 se aprecian tres ámbitos donde se pueden establecer realidades claras: diplomático, económico y militar. Para el primero se evaluaron las votaciones en la Asamblea General de Naciones Unidas en casos divisivos como la invasión rusa a Ucrania en 2022, el conflicto entre Israel y Hamás en 2024 y la crisis política de Venezuela tras las elecciones presidenciales de 2024. En el segundo, se consultó por los socios comerciales prioritarios, para lo cual se emplearon datos de comercio y desarrollo de Naciones Unidas de 2023. Para el tercero, se recabó información del comercio militar, ya que la compra de los sistemas de armas supone una relación política previa, según la base de datos del Stockholm International Peace Research Institute. Asimismo, se hizo un levantamiento sobre la participación en ejercicios militares combinados en base a fuentes abiertas. Sobre los ejercicios militares, se registró si los

[18] Al contrario, los países autoritarios de la región han dado su apoyo irrestricto a Rusia. Ver, por ejemplo, Solar, C. (2023). Is Russia's War in Ukraine Aiding the Survival of the Venezuelan Regime? Sanctioned and Isolated States Pull Together [en línea]. *The RUSI Journal*, 168(1-2), pp. 50-60. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://doi.org/10.1080/03071847.2023.2195751

[19] Ver este punto en Schenoni, L., Leiva, D. y Carvalho, T. (2024). The Ukraine War and the Limits of Latin American Fence-Sitting [en línea]. *Bulletin of Latin American Research*, 43, pp. 300-304. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://doi.org/10.1111/blar.13574

[20] Foa, R. *et al*. (2022). *A World Divided: Russia, China and the West* [en línea]. Bennett Institute for Public Policy, University of Cambridge. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://doi.org/10.17863/CAM.90281.

[21] Malamud, C., Ruiz, J. J. y Talvi, E. (eds.). (2023). *Why does Latin America matter?* Real Instituto Elcano, Informe 32, p. 107.

países realizan estas maniobras con fuerzas del Comando Sur de Estados Unidos. En el caso de México y Cuba, se consideró su participación en ejercicios con el Comando Norte.

Ámbito	Diplomático			Económico		Militar	
País	Ucrania	Israel-Hamás	Venezuela	Socio comercial	Inversión extranjera	Proveedor	Ejercicios
Argentina	✓	✗	✓	Brasil	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.
Bolivia	✋	✗	✋	Brasil	China	China	-
Brasil	✓	✓	✋	China	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.
Colombia	✓	✓	✋	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.
Costa Rica	✓	✓	✓	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.
Chile	✓	✓	✓	China	Canadá	EE. UU.	EE. UU.
Cuba	✋	✓	-	Canadá	Venezuela	Rusia	-
Ecuador	✓	✋	✓	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.
El Salvador	✓	✓	✓	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.
Guatemala	✓	✋	✓	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.
Honduras	✓	✓	✋	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.
México	✓	✓	Ausente	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.
Nicaragua	✋	✓	-	EE. UU.	Venezuela	Rusia	-
Paraguay	✓	✋	✓	Argentina	Brasil	EE. UU..	EE. UU.
Panamá	✓	✋	✓	China	EE. UU.	EE. UU..	EE. UU.
Perú	✓	✓	✓	China	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.
Rep. Dom.	✓	✋	✓	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.
Uruguay	✓	✋	✓	Brasil	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.
Venezuela	-	-	Ausente	India	China	Irán	-

Tabla 1. Relaciones diplomáticas, económicas y militares entre países latinoamericanos.

Fuentes de ámbito diplomático:

1) Agresión contra Ucrania: Resolución /RES/ES11/1adoptada por la Asamblea General. Disponible en https://digitallibrary.un.org/record/3959039?ln=es;

2) Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas derivadas de las políticas y prácticas de Israel en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y de la ilegalidad de la presencia continua de Israel en el territorio palestino ocupado: Resolución A/RES/ES-10/24 aprobada por la Asamblea General. Disponible en https://digitallibrary.un.org/record/4061432?ln=es;

3) Votación en la Organización de Estados Americanos para pedir que el Gobierno venezolano entregue las actas de votación de las elecciones del 28 de julio de 2024. *Nota:* Venezuela no puede votar en la Asamblea General de Naciones Unidas debido a su excesiva deuda con la organización. Disponible en: https://www.un.org/es/ga/about/art19.shtml.

Fuentes de ámbito económico:

1) Principal socio comercial, disponible en: https://unctadstat.unctad.org/CountryProfile/en-GB/index.html;

2) Principal inversionista extranjero individual (datos no provistos por la República Bolivariana de Venezuela desde 2022). Disponible en: https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/informe-inversion-extranjera-directa-4TRIM-2023.pdf; https://www.investchile.gob.cl/wp-content/uploads/2024/12/FDI-Report-eng-2023.pdf; https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/nota_de_prensa_inversion_directa.pdf; https://mundominero.com.ec/analisis-inversion-extranjera-ecuador-2023/; https://banguat.gob.gt/page/ied-ano-2023; www.mic.gov.py/empresarios-brasilenos-exploran-oportunidades-de-inversion-en-paraguay/#:~:text=Seg%C3%BAn%20datos%20del%20Banco%20Central,inversiones%20destinadas%20a%20empresas%20maquiladoras; https://www.laestrella.com.pa/economia/inec-inversion-extranjera-directa-en-panama-sube-35-en-2023-y-cae-para-la-cepal-un-22-FJ9795799; https://www.investinperu.pe/es/invertir/inversion-extranjera/inversion-extranjera-directa#:~:text=Reino%20Unido%2C%20Espa%C3%B1a%2C%20Chile%20y,saldo%20a%20diciembre%20de%202023; https://www.bancentral.gov.do/a/d/5862-economia-dominicana-registra-expansion-interanual-de-24--en-enerodiciembre-de-2023#:~:text=Durante%20el%20a%C3%B1o%202023%20se,mismo%20per%C3%ADodo%20del%20a%C3%B1o%20anterior.&text=La%20inversi%C3%B3n%20extranjera%20directa%20(IED,interanual%20de%20alrededor%20de%209.2%20%25; https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/92e8b10ff2b8d5d4a88d7d32940396f359007a2e.pdf; https://www.bcn.gob.ni/divulgacion-prensa/bcn-presenta-informe-sobre-la-evoluci%C3%B3n-de-la-inversi%C3%B3n-extranjera-directa-al; https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ab168ebe-f0f3-43a5-b927-6dd8f4314a4b/content.

Fuentes de ámbito militar:

Principal proveedor de armas, disponible en: https://armstransfers.sipri.org/ArmsTransfer/CSVResult. Realiza ejercicios militares combinados con el Comando Sur de Estados Unidos: https://www.southcom.mil/.

Expuesto lo anterior, resulta muy difícil de afirmar que los países de América Latina se encuentran comprometidos de lleno con el llamado sur global cuando sus orientaciones diplomáticas, económicas y de seguridad tienen un marcado acento estadounidense. Eso no impide que presidentes como Luiz Inácio Lula da Silva, de Brasil, sugiera que «el sur global se está convirtiendo en parte ineludible de la solución a las principales crisis que afligen el planeta»[22]; que Gabriel Boric, de Chile, añada que «necesitamos una voz unida de América Latina; necesitamos más trabajo conjunto desde el sur global»[23], y que Gustavo Petro, de Colombia, y Dina Boluarte, de Perú, invoquen el concepto para intentar situarse en el mundo. Incluso el veterano ministro brasileño y actual asesor principal en diplomacia de Lula, Celso Amorim, aseguró que, al asumir su primera presidencia en 2003, Brasil tenía una aproximación «sureña» definida hacia el «sur global» cuando el concepto todavía no se empleaba de forma frecuente.

Se puede convenir, entonces, que el concepto es un eslogan que si ya no obedecía a la geografía (China e India están en el hemisferio norte), tampoco lo hace con la realidad diplomática, política y de seguridad de los países. Por lo tanto, tiene un evidente fin político, sobre todo para quienes quieren situarse como parte de este, porque no funciona como descripción precisa del mundo[24]. Comfort propone a los responsables de tomar decisiones usar con precaución el concepto:

> «Aunque muchos formuladores de políticas occidentales creen que deben tratar al mundo no occidental como un todo sin variaciones, deberían usar la frase "sur global" con especial cuidado. Las dinámicas específicas dentro y entre los países de África, Asia y América Latina moldearán sus futuros políticos más que su identidad como grupo. Occidente debe ver a estos Estados tal como son, no caer en la falacia de que operan geopolíticamente como una sola entidad»[25].

[22] Presidencia de la República de Brasil. (2024). Lula: El desarrollo no puede seguir siendo privilegio de unos pocos [en línea]. *Presidencia de la República de Brasil*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.gov.br/planalto/es/ultimas-noticias/2024/02/lula-desenvolvimento-nao-pode-continuar-sendo-privilegio-de-poucos

[23] Gobierno de Chile. (2022). Presidente Gabriel Boric Font interviene en la 77 sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas [en línea]. *Prensa Presidencia de Chile*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=201143

[24] Nye Jr, J. (2023). ¿Qué es el Sur Global? [en línea]. *Project Syndicate*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.project-syndicate.org/commentary/global-south-is-a-misleading-term-by-joseph-s-nye-2023-11/spanish

[25] Comfort, E. (2024). The Trouble with the "Global South" [en línea]. *Foreign Affairs*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/world/trouble-global-south

Recuperando terreno

Si algunos países de América Latina quieren dejar ser «relegables», como han propuesto[26], y adquirir cierto protagonismo sobre la base de su desempeño económico, su disposición de materias primas críticas o su proyección marítima, tienen más posibilidades de hacerlo si logran escapar de la trampa conceptual del sur global y asumir que se encuentran más cerca del occidente global de lo que creen, puesto que ahí están sus intereses, pero también valores compartidos donde se incluye el respeto a las normativas internacionales. Es decir, deben reconocer, y dar a conocer, dónde están realmente ubicados en el espectro geopolítico y no dónde pretenden estarlo.

En una era de competencia y conflicto entre grandes potencias, intentar ser neutral respecto de con quién se comercia, a quién se le compran armas o en qué foros internacionales se participa va siendo cada vez más difícil. Abrazarse a socios que solo comparten un nivel de desarrollo incompleto, pasados coloniales o que son potencias revisionistas tampoco es garantía de equidad y justicia. Si los países latinoamericanos tienen cierta agudeza, deberían identificar a los actores tanto de la región como externos, a los cuales les resultan funcionales estos conceptos de sur global o de no alineamientos para maximizar su influencia y que, al mismo tiempo, cuestionan a Estados Unidos y Europa pintándolos de decadentes.

Para el occidente global, a su vez, sería apropiado comprender que, en la carrera por atraer más países a su órbita, es necesario desarmar conceptos que se prestan a la utilización de sus rivales contrastándolos con datos[27]. De este modo, amplían las posibilidades de supervivencia de las democracias, aseguran mejor el acceso a recursos críticos y ganan más seguridad. Por eso, es conveniente seguir desarrollando incentivos que demuestren que existen mayores beneficios fuera que dentro del sur global, como las iniciativas para construir infraestructuras tales como el Global Gateway de la Unión Europea y el Build Back Better World promovido por el G7.

En la misma línea, el acuerdo de asociación alcanzado entre la Unión Europea y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR, que incluye a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), tras dos décadas de negociaciones, es el tipo de medidas concretas que pueden acercar más a los países latinoamericanos de regreso a sus socios históricos.

[26] Lagos, R., Castañeda, J. G. y Aguilar, H. (2022). *La nueva soledad de América Latina*. Debate.
[27] Patrick, S. y Huggins, A. *Op. cit.*

Contrario a los pronósticos, antes de asumir la presidencia, la entrante Administración de Donald J. Trump hizo gestos importantes para manifestar su interés en la región, como anunciar con rapidez los nombres de futuros embajadores para Argentina, México, Colombia y Chile, probablemente las nominaciones más veloces de las que se tenga recuerdo. También autoridades con vasta experiencia en América Latina fueron designadas en cargos importantes, como el secretario de Estado, Marco Rubio, y el enviado especial del Departamento de Estado, Mauricio Claver-Carone, ambos de ascendencia cubana.

Esto último podría ser la primera señal de que Estados Unidos buscará contener la influencia china en la región, junto con la de Rusia e Irán, y volver a acercar más a los países en su órbita, incluso extendiendo la guerra comercial contra Pekín al hemisferio occidental. Desde ahora, Trump tiene en Sudamérica un posible socio en el libertario Javier Milei, el presidente argentino, quien en solo un año de gobierno hizo retomar las relaciones de su país con Washington, Bruselas e Israel. El mandatario salvadoreño, Nayib Bukele, parece otro interlocutor posible, pero para Centroamérica. También en 2025 habrá elecciones generales en Chile y, si gana la centroderecha, podría darse un nuevo acercamiento.

Es cierto que América Latina se encuentra enfrentada a muchos retos internos en estos momentos, desde la expansión del crimen organizado a las bajas tasas de crecimiento económico. La fragmentación política que se refleja en la inoperancia de sus instituciones regionales tampoco es auspiciosa. Sin embargo, la esperanza de que podrá desmarcarse por mucho más tiempo de la competencia geopolítica actual no es lo mismo que una estrategia de posicionamiento. Si se asume que es solo «un lugar donde gente muy diversa tiene que convivir y prosperar»[28], entonces la pregunta es dónde tendrá mayor probabilidad de gestionar esa convivencia y prosperidad. Más cerca de sociedades y economías abiertas, a las cuales les une un tronco común y que ya transitaron el camino al desarrollo, o la unión de fuerzas con un grupo variopinto de países cuya marca «sur global» sirve para camuflar liderazgos pretendidos, inconsistencias geográficas y sembrar confusiones. Latinoamérica está más cerca de Occidente en la práctica, y es hora de que lo releve y ocupe su lugar de forma positiva

[28] Granés, C. *Delirio americano. Una historia cultural y política de América Latina*. Bogotá: Penguin Random House, p. 517.

en un mundo más arriesgado donde, por lo mismo, las alianzas son clave, algo que el oriente global a veces parece entender mejor.

*Juan Pablo Toro**
Director ejecutivo del centro de estudios AthenaLab y miembro del Consejo Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

57/2025 17 de septiembre de 2025

Juan C. Castilla

La OTAN entre Washington y La Haya: crisis de identidad y discurso



La OTAN entre Washington y La Haya: crisis de identidad y discurso

Resumen:

Este artículo examina la crisis de identidad de la OTAN entre las cumbres de Washington y La Haya, atribuyendo al liderazgo del presidente Trump la erosión de la cohesión y la credibilidad aliada, hasta reducir el discurso común a un mínimo institucional. Se consideran las principales perspectivas internacionales (realista, liberal-institucionalista y constructivista) para interpretar la deriva de una comunidad de valores hacia una cooperación instrumental y transaccional. El análisis contrasta los discursos de ambas cumbres y destaca, del comunicado final de La Haya, la introducción de nuevos objetivos de gasto en defensa (5 % del PIB), así como las interpretaciones divergentes sobre el compromiso. Además, señala la creciente fragmentación entre las agendas de seguridad de EE. UU. y la UE, la europeización del apoyo a Ucrania y las renovadas presiones estadounidenses por el reparto de cargas.

Palabras clave:

OTAN, identidad, disuasión, reparto de la carga, gasto en defensa.

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

NATO between Washington and The Hague: Identity and Discourse Crisis

Abstract:

This article examines NATO's identity crisis between the Washington and The Hague summits, attributing to President Trump's leadership an erosion of allied cohesion and credibility, reducing common discourse to an institutional minimum. It considers the main international perspectives—realist, liberal-institutionalist, and constructivist—to interpret the drift from a community of values towards an instrumental and transactional form of cooperation. The analysis contrasts the discourses of both summits and highlights, from The Hague's final communiqué, the introduction of new defence spending targets (5 % of GDP), as well as divergent interpretations of commitment. It also notes the growing fragmentation between US and EU security agendas, the Europeanisation of support for Ukraine, and renewed US pressure for burden-sharing.

Keywords:

NATO, identity, deterrence, burden sharing, defence spending.

Introducción

Entre 2017 y 2021, la supervivencia del orden liberal internacional frente a un nuevo orden emergente[1] y la redistribución del poder mundial[2] eran ya parte de un debate que hoy continúa. Los EE. UU., la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea (UE) forman un triángulo euroatlántico cuyo equilibrio Trump ha tensionado en su segunda presidencia[3].

De enero del 2017 a enero del 2021, el presidente Trump redefinió la hegemonía estadounidense bajo parámetros iliberales[4]. Fernández Sola señala que «el bloqueo del funcionamiento de la Organización Mundial del Comercio y de buen número de agencias de la ONU» son ejemplo de una corriente aislacionista[5]. Se mantuvo el poder militar y económico global de EE. UU., pero abandonó la promoción activa de la democracia y el libre comercio, pilares del liberalismo internacional. Rechazó organizaciones y acuerdos multilaterales, favoreciendo el unilateralismo y abordando lo relativo a la OTAN bajo un enfoque transaccional centrado en sus intereses inmediatos y en las contribuciones económicas de los aliados. La Alianza tuvo que adaptarse (agenda OTAN 2030)[6] para evitar el riesgo de retirada estadounidense.

Entre las cumbres de Washington (julio de 2024) y La Haya (junio de 2025), la OTAN ha atravesado un periodo marcado por la erosión de su identidad y cohesión, con un discurso común reducido a mínimos institucionales. En marzo de 2025, Josep Borrell advertía del peligro de «hibernación»[7] de la OTAN; es decir, viva en teoría, pero sin una capacidad de disuasión efectiva, en definitiva, con su utilidad en entredicho.

Durante su segunda presidencia, Trump ha reforzado la visión transaccional sobre la alianza, subordinada a intereses nacionales inmediatos, por ejemplo, los asociados a su

[1] BUZAN, Barry. «Will the Liberal International Order Survive? An English School Perspective», *The Decline of the Western-Centric World and the Emerging New Global Order*. Eds. Yun-han Chu and Yongnian Zheng. Routledge, Londres y Nueva York, 2020, pp. 166–85.
[2] BAQUÉS QUESADA, Josep. «La redistribución del poder mundial», *Cuaderno de Estrategia 224, Geopolítica del poder militar.* Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2024, pp. 15-45.
[3] CASTILLA, Juan C. *El difícil equilibrio en el triángulo transatlántico: la nueva temporada*. Documento de Análisis IEEE 15/2025 2025. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/el_dificil_equilibrio_en_el_triangulo_transatlantico_2025_dieeea15
Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha 1 de septiembre de 2025.
[4] POSEN, Barry R. «The Rise of Illiberal Hegemony: Trump's Surprising Grand Strategy», *Foreign Affairs* 97(2). 2018, pp. 20-27.
[5] FERNÁNDEZ SOLA, Natividad. «Consecuencias del repliegue de Estados Unidos», *Política Exterior*, *226*. 2025, pp. 64-75, p. 65.
[6] https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-en.pdf
[7] «Acta de las I Jornadas Geopolíticas del IEEE (26-28 marzo 2025)».
https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2603677/Cuaderno_Jornadas_Geopoliticas_del_IEEE_2025.pdf/009a10c6-f301-a78a-44ff-150953308a56?version=1.0&t=1748856597968&download=true

industria de defensa, y al reparto de cargas, en detrimento de los valores comunes que históricamente han sustentado su legitimidad.

Desde un enfoque constructivista, este periodo implica una crisis identitaria provocada por la disrupción del liderazgo estadounidense, que debilita la capacidad de la OTAN para actuar como una auténtica comunidad de seguridad e, incluso, como una alianza efectiva. Un repaso no exhaustivo de las principales perspectivas teóricas —realismo, institucionalismo liberal y constructivismo— permite contrastar las explicaciones basadas en poder e intereses con aquellas centradas en la construcción de sentido compartido, resaltando cómo el cambio discursivo afecta a la percepción de amenazas, la confianza mutua y la cohesión estratégica.

El análisis se apoya en la comparación de los comunicados de ambas cumbres y en el discurso entre ambos eventos; en el de La Haya se identifica un viraje hacia objetivos de gasto más ambiciosos, pero acompañados de una narrativa reducida y ambigua. A ello se suman la fragmentación de las agendas de seguridad entre EE. UU. y la UE, la europeización del apoyo a Ucrania y la creciente presión para el aumento de inversión en defensa. El periodo 2024-2025 constituye, así, un laboratorio idóneo para examinar hasta qué punto la política y el discurso pueden reconfigurar la identidad aliada y condicionar su viabilidad futura.

Perspectivas sobre la OTAN

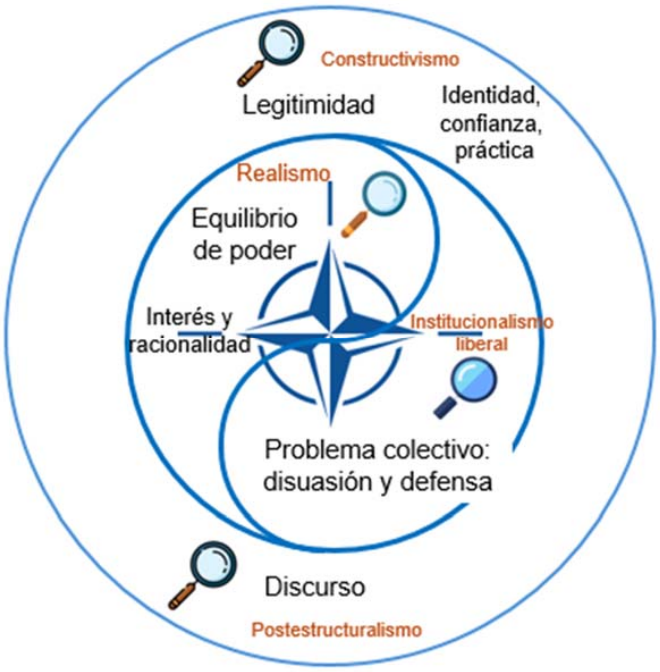
La OTAN puede analizarse como instrumento para distribuir poder (realismo), mecanismo de solución de problemas colectivos (institucionalismo liberal) o como ámbito donde operan la legitimación y el discurso (constructivismo y posestructuralismo)[8].

Desde el realismo, se trata de una alianza militar orientada a maximizar la seguridad en un sistema internacional anárquico —carente de autoridad central—, con tres ejes clave: equilibrio frente a amenazas externas mediante defensa colectiva, gestión de diferencias internas y liderazgo estadounidense[9].

[8] BARBÉ, Esther. *Relaciones Internacionales,* 4.ª Ed. Tecnos, Madrid, 2020, p. 244.
[9] JOHNSTON, Seth. A. *Part III Perspectives. Realisms*, en J. Sperling & M. Webber (eds.). The Oxford handbook of NATO Oxford, Oxford University Press, 2025, pp. 113-128.

Según Waltz, su creación fue una respuesta racional a la amenaza soviética que actuaba como «federador externo»[10]. Su cohesión depende del alineamiento con EE. UU. y del nivel de amenaza percibido. Hoy, la OTAN oficialmente identifica a Rusia como amenaza y a China como desafío, alertando de su colaboración estratégica, y se acusa a China de facilitar la guerra rusa en Ucrania[11].

Figura 1. Perspectivas sobre la OTAN



Elaboración propia

Los aliados europeos enfrentan el «dilema de las alianzas»[12]: temen el abandono de EE. UU. ante Rusia, pero tampoco desean verse arrastrados a un posible conflicto con China —actual trampa de Tucídides[13]— resultado de una OTAN globalizada. La dinámica interna aliada depende de jerarquías de poder y prioridades nacionales; aunque el consenso es la norma, en la práctica se impone el principio orwelliano de que «unos son más iguales que otros».

[10] WALTZ, Kenneth. N. *Theory of International Politics*. Addison-Wesley, Reading, MA, 1979. p. 166.
[11] HASS, Ryan, KIM, Patricia. M. & KIMBALL, Emilie. «Should China have a role in ending the war in Ukraine?». 26/3/2025. https://www.brookings.edu/articles/rivals-and-responders-the-us-china-and-global-crisis-management/
[12] SNYDER, Glenn. H. «The security dilemma in alliance politics», *World Politics*, 36(4). 1984, pp. 461-495.
[13] ALLISON, Graham. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Mariners Books, Boston y Nueva York, 2017.

Según Mearsheimer[14], EE. UU. usa la OTAN para su hegemonía en Europa y cada Estado actúa por interés propio, aplicando racionalidad[15]. La expansión aliada hacia el este responde más a los intereses estratégicos estadounidenses que al altruismo de consolidar la democracia. En 2016, Kissinger proponía redefinir la «sociedad del Atlántico»[16], en lugar de referirse a la comunidad atlántica, priorizando así el pacto de intereses (*bargaining*) sobre los valores compartidos (*bond*)[17].

El institucionalismo liberal coincide con el realismo en identificar el origen de la OTAN en el interés y la racionalidad estatal[18]; pero, además, explica la pervivencia de la Alianza más allá de la amenaza inicial. La OTAN promueve interdependencia[19] y cooperación entre las democracias aliadas actuales; reduce incertidumbre, estructura la información y genera expectativas compartidas[20], institucionalizando normas y confianza. Todo esto explica su supervivencia tras la implosión de la Unión Soviética.

El artículo 2 del Tratado de Washington fomenta las instituciones libres y la colaboración económica para favorecer la estabilidad y el bienestar [21]. El debate sobre el reparto justo de cargas —activo desde la creación de la organización— combina argumentos económicos (seguridad como bien público[22]) y políticos sobre lo equitativo de las cargas y los beneficios, así como sobre la eficacia de la acción colectiva[23] disuasoria y de defensa.

[14] MEARSHEIMER, John. J. *The Tragedy of Great Power Politics*. W. W. Norton & Company, Nueva York 2001.
[15] MEARSHEIMER, John. J. & ROSATO, Sebastian. *How States Think: The Rationality of Foreign Policy*. New Haven y Londres, Yale University Press, 2023.
[16] KISSINGER, Henry. *Orden mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*. Barcelona, Debate, 3.ª ed., 2016, p. 102.
[17] RUBIO PLO, Antonio R. «Barcia Trelles, la OTAN y la comunidad atlántica», *Real Instituto Elcano*. 2020. https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/barcia-trelles-la-otan-y-la-comunidad-atlantica/
[18] KEOHANE, Robert. O. & WALLANDER, Celeste. A. «Security in a Post-Cold War World», en PAUL, Thazha. V., HALL, Richard J. A. & WIRTZ, James A. (eds.), *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 39-53, p. 40.
[19] KEOHANE, Robert O., & NYE, Joseph S. «Power and Interdependence Revisited», *International Organization* 41(4), 1987, pp. 725-53.
[20] KEOHANE, Robert. O. *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton y Oxford, Princeton University Press, 1984. p. 97.
[21] En https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=es
[22] MANCUR, Olson & ZECKHAUSER, Richard. «An Economic Theory of Alliances», *The Review of Economics and Statistics*, 48:3. 1966, pp. 266–79.
[23] TODD, Sandler & HARTLEY, Keith. «Economics of Alliances: The Lessons for Collective Action. Economics of Alliances», *Journal of Economic Literature* XXXIX. 2001. pp. 869–896.

Realistas y liberales coinciden en que los Estados buscan maximizar racionalmente su interés nacional[24]. EE. UU. expresa su descontento[25] con el *free-riding*[26]. Cada aliado enfatiza la métrica del reparto que más le conviene resaltar (sobre inversión, capacidades o contribución a operaciones). Con respecto a los beneficios, unos aliados obtienen más que otros, mientras EE. UU. defiende el *America First*, otros exigen más atención a la defensa hacia el este o a la seguridad hacia el sur. La exigencia trumpista del 5 % del PIB como inversión en defensa ha reavivado el debate, se cuestiona si la cifra obedece a las necesidades reales de una defensa solidaria o a «matemáticas arbitrarias»[27]. El éxito de estas demandas varía según el aliado y su importancia estratégica[28], lo que determina cuándo EE. UU. asume el coste de su protección; como en el caso de Islandia, sin ejército propio pero país fundador de la Alianza.

Desde el constructivismo, se ve a la OTAN como una «comunidad de seguridad»[29] madura[30], basada en identidad, confianza y prácticas compartidas[31]. Deutsch define el concepto citado como Estados que descartan la fuerza entre sí y confían en la gestión pacífica de disputas; las normas, la narrativa —relato compartido o marco discursivo— y la institucionalización definen el comportamiento legítimo entre aliados[32]. La identidad aliada actual se apoya en valores liberal-democráticos[33] (idea clave durante su expansión hacia el Este), en la autorrestricción y en el diálogo multilateral; la confianza se sustenta en la práctica de respetar las normas y los compromisos.

[24] ZYLA, Benjamin. «NATO Burden Sharing: A New Research Agenda», *Journal of Information and Organizational Sciences* (JIOS), 7(2). 2016, pp. 5–22.
[25] MALLORY, K., GERMANOVICH, G., WELBURN, J. W., & SMITH, T. D. *Burdensharing and Its Discontents.* Rand Corporation, Santa Monica CA, 2024.
[26] ZYLA, Benjamin. «Burden-Sharing», en SPERLING James, and WEBBER Mark (eds.), *The Oxford Handbook of NATO*. Oxford, Oxford University Press, 2025, pp. 499-516.
[27] CASTILLA, Juan C. «Reparto de la carga ¿solidaridad real o matemáticas arbitrarias en la OTAN y la UE?», *Real Instituto Elcano.* 2025. https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/reparto-de-la-carga-solidaridad-real-o-matematicas-arbitrarias-en-la-otan-y-la-ue/
[28] BLANKENSHIP, Brian. «The price of protection: Explaining success and failure of US alliance burden-sharing pressure», *Security Studies*, 30-5. 2021, pp. 691-724.
[29] DEUTSCH, Karl. W., *et al. Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. New Jersey, Princeton University Press, 1957.
[30] ADLER, Emanuel & BARNETT, Michel N. (eds.). *Security Communities*. Cambridge University Press, 1998.
[31] GHECIU, Alexandra. «Part III Perspectives. Security Community: Identity, Practices and Trust», *The Oxford Handbook of NATO*. Oxford, Oxford University Press, 2025, p. 146, pp. 146–159.
[32] BARBÉ, Esther. *Op. cit.* 2020. p. 110.
[33] BUNDE, Tobias. «Chapter 5: Social constructivism», *Research Handbook on NATO*. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing, 2023, pp. 69-83.

Constructivismo y posestructuralismo destacan el papel del discurso: relato oficial que refuerza la cohesión y la disuasión, y dirige las prácticas legítimas. El lenguaje no solo explica, sino que construye la realidad[34], y puede usarse para dominar a otros países. Discursos y rituales definen qué significa ser aliado[35] y ayudan a gestionar las crisis; una ruptura discursiva genera división interna.

> «En toda sociedad la producción del discurso está a la vez controlada, seleccionada y redistribuida por cierto número de procedimientos que tienen por función conjurar sus poderes y peligros […] Uno sabe que no tiene derecho a decirlo todo, que no se puede hablar de todo en cualquier circunstancia, que cualquiera, en fin, no puede hablar de cualquier cosa» (Foucault, 1970, 14)[36].

En el *Oxford Handbook of NATO*[37] de 2025, se subraya que la comunidad aliada se construyó mediante prácticas de seguridad cooperativa con socios del Este, extensión de normas y narrativa de unidad en valores compartidos; sin embargo, el auge de fuerzas iliberales desafía este enfoque.

Comunidad de seguridad y alianza militar no son equivalentes: puede existir lo primero sin lo segundo. La UE, pese a sus tratados, no es una alianza militar. La Estrategia Global de la UE de 2016 plantea la necesidad de «consolidarse como comunidad de seguridad»[38], a pesar de su falta de capacidades y voluntad para asumir un rol global. La OTAN busca prevenir guerras externas; si EE. UU. se retirara y la amenaza rusa continuase, la UE y otros aliados tendrían que adaptarse, acaso mediante una OTAN transformada.

Agenda política y comparación de los comunicados (2024-2025)

En febrero de 2024, Trump sugirió en un mitin que Rusia podría «hacer lo que quisiera»[39] con los países de la OTAN que no cumplieran el objetivo del 2 % del PIB para defensa.

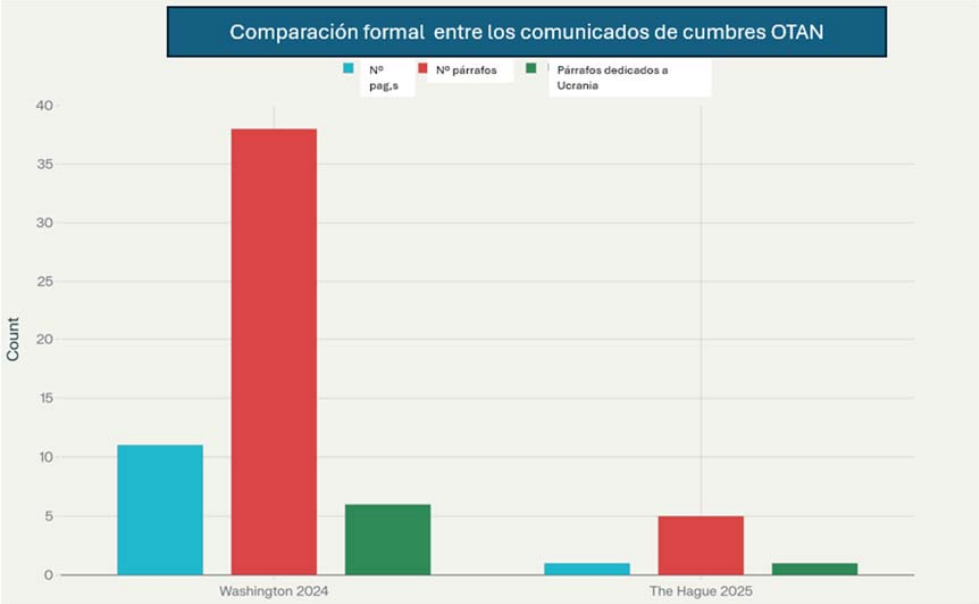
[34] BARBÉ, Esther. *Op. cit.* 2020. p. 133.
[35] SCHLAG, Gabi. «Part III Perspectives 13. Visual Discourses of Identity-Making», *The Oxford Handbook of NATO.* Oxford University Press, Oxford, 2025, pp. 208-225.
[36] FOCAULT, Michel. *El orden del discurso*. Tusquets, Barcelona, citado por BAQUÉS QUESADA (2023a). 1970, p. 164.
[37] GHECIU. *Op. cit.* 2025, p. 146.
[38] *Una visión común, una actuación conjunta. Una Europa más fuerte: estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea,* p. 17. https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/3eaae2cf-9ac5-11e6-868c-01aa75ed71a1
[39] Donald Trump, mitin de campaña, Conway (Carolina del Sur), 10 de febrero de 2024. Declaraciones recogidas en prensa internacional. FAGUY, Anna. «Pleasing Putin': Trump Draws Outrage—And Attention Away From Biden—After Controversial Russia Comments». 11/2/2024. https://www.forbes.com/sites/anafaguy/2024/02/11/pleasing-putin-trump-draws-outrage-and-attention-away-from-biden-after-controversial-russia-comments/?sh=7022c36469e7

Esto contradecía los fundamentos de la Alianza y erosionaba la cohesión y disuasión aliadas. El secretario general de la Alianza, Jens Stoltenberg, sin sorprenderse en exceso tras su trato previo con la primera presidencia de Trump, respondía que cualquier sugerencia de que «los aliados no se defenderán mutuamente socava la seguridad de todos» y aumenta el riesgo para tropas estadounidenses y europeas[40]. Así, la narrativa aliada subrayaba que declaraciones públicas imprudentes aumentaban los riesgos y, por tanto, la importancia del autocontrol discursivo en la Alianza.

Bajo la Administración Biden, se legisló que ningún presidente pudiera retirar a EE. UU. de la OTAN sin el aval de dos tercios del Senado. Además, el presidente debe notificar al Congreso con ciento ochenta días de antelación cualquier plan de salida, reforzando así la permanencia estadounidense en la Alianza y evitando decisiones unilaterales, especialmente ante un posible regreso de Trump[41].

El comunicado oficial de la Cumbre de Washington de julio de 2024 contiene hasta 38 apartados generales más seis dedicados al apoyo a Ucrania, en 11 páginas. Declaraba «irreversible» el camino ucraniano hacia la Alianza. Entre los puntos clave figuraban el refuerzo de la disuasión y defensa aliada, nuevas medidas frente a Rusia y China, modernización industrial y nuclear, cooperación con la UE y el Indopacífico, respuestas a amenazas híbridas, cíber y tecnológicas, sin olvidar el compromiso con la defensa colectiva y otros desafíos regionales y globales.

[40] https://www.bbc.com/news/world-us-canada-68266447
[41] https://thehill.com/homenews/4360407-congress-approves-bill-barring-president-withdrawing-nato/



En contraste con el comunicado de Washington, el de La Haya (2025) ocupa poco más de una página y se limita a 5 párrafos. Reafirma la vigencia del artículo 5 sobre la defensa colectiva, menciona mínimamente la amenaza rusa —sin citar a China— en lo dedicado a fijar el compromiso del 5 % del PIB como inversión en defensa para 2035 (3,5 % en gasto militar y 1,5 % en inversiones indirectamente ligadas a defensa, infraestructuras críticas, redes, innovación industrial y resiliencia). Añade un breve reconocimiento al esfuerzo industrial y agradece protocolariamente a Turquía por la organización de la siguiente cumbre. Repasar cronológicamente lo que pasó entre las cumbres ayuda a explicar el contraste.

En julio de 2024 Trump —aún candidato— insistía: «Si no pagan, no voy a defenderlos», sugiriendo abandonar a ciertos aliados frente a Rusia sin que ello supusiera que EE. UU. abandonara formalmente la OTAN[42]. El artículo 5 del Tratado de Washington no obliga a una determinada respuesta automática y se requiere acuerdo unánime del Consejo Atlántico:

> «Las partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, *cada una de ellas*, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva […], ayudará a la parte o partes atacadas, *adoptando seguidamente, de*

[42] SPATAFORA, Giuseppe. «Trump card: What could US abandonment of Europe look like?». 2025. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/2025-02/Brief_2025-06_Trump%20card.pdf

> *forma individual* y de acuerdo con las otras partes, *las medidas que juzgue necesarias*, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte…» (énfasis propio en cursiva).

Este precepto actúa como una *norma constitutiva* y no como una *regulatoria*[43]; es decir, es esencial en la identidad de la OTAN, pero no prescribe exactamente el comportamiento concreto de los aliados ante una situación determinada en la que se pueda invocar. Lo anterior no es óbice para que existan planes de defensa aliados, planes que se podrán o no ejecutar según los países los juzguen necesarios entre las medidas que se puedan adoptar.

Si EE. UU. optara por no usar la fuerza alegando un cumplimiento insuficiente por parte de algún aliado sobre el reparto de cargas, la Alianza difícilmente podría mantener su cohesión ni garantizar una respuesta militar colectiva; esto podría ser letal para su supervivencia tal como hoy se conoce.

Fecha	Evento
26/6/24	Nombramiento del nuevo secretario general (SG) de la OTAN Mark Rutte (efectivo a partir de 1/10/24)
9-11/7/24	Cumbre OTAN en Washington (preside el SG Stoltenberg)
20/1/25	Ceremonia Presidencia Donald Trump en Washington
27/1/25	Visita del SG Rutte a Madrid
14/2/25	Conferencia de Seguridad de Munich. Intervención del vicepresidente James D. Vance
28/2/25	Encuentro televisado de los presidentes Trump y Zelenski, con el vicepresidente Vance en el Despacho Oval
6/3/25	Consejo Europeo en Bruselas
19/3/25	Presentación del *Libro Blanco de la Defensa Europea* en Bruselas
2/4/25	Anuncio estadounidense de aranceles, «día de la liberación»
30/4/25	Firma del acuerdo entre EE. UU. y Ucrania sobre recursos minerales
5/6/25	Reunión de ministros de Defensa OTAN en Bruselas, preparatoria para la Cumbre de La Haya
24/6/25	Primera jornada de la Cumbre de La Haya (preside el SG Rutte)
25/6/25	Segunda jornada de la Cumbre de La Haya con presencia de los líderes
27/7/25	Anuncio del acuerdo comercial y de aranceles EE. UU. - UE

Tabla 1. Cronología de eventos con impacto discursivo

Entre diciembre de 2024 y enero de 2025, Trump renovó la presión declarativa sobre Dinamarca para adquirir Groenlandia —como ya hizo en 2019—; entre febrero y marzo de 2025, también manifestó la conveniencia de incorporar a Canadá como un estado

[43] BARBÉ, Esther. *Op. cit.* 2020, p. 113.

más de su país. Las declaraciones de Trump suponían agresiones verbales a la integridad territorial de sus aliados, erosionaban claramente la identidad y cohesión aliada.

El 12 de febrero, Trump anunció —tras hablar telefónicamente con el presidente ruso— la inminente apertura de negociaciones de paz sobre Ucrania, excluyendo a la UE. Sin embargo, el encuentro directo entre ambos no se pudo producir hasta el 15 de agosto, en Alaska.

El 14 de febrero, el vicepresidente James D. Vance declaraba, en la Conferencia de Seguridad de Múnich, que la principal amenaza para Europa no era Rusia ni China, sino su propia erosión democrática y de libertad de expresión, contradiciendo el Concepto Estratégico de Madrid (2022) y la narrativa aliada sobre amenazas. El discurso de Vance se percibió en las capitales europeas como un cuestionamiento grave de la defensa colectiva y la identidad democrática de la OTAN, y como un particular respaldo a corrientes extremistas y euroescépticas. Se minaba la confianza europea en EE. UU. y dinamitaba la narrativa aliada, provocando una respuesta generalizada de los líderes y prensa europeos, salvo una reacción más conciliadora desde Polonia. *Le Monde* lo calificó como «declaración de guerra ideológica»[44], equiparándolo al discurso del presidente Putin en Múnich en 2007.

El episodio anterior evidenciaba una fractura en el *Oeste Global* del liberal Ikenberry[45] en el que la comunidad aliada de democracias occidentales se fracturaba. Constructivistas e institucionalistas liberales constataron la crisis identitaria de la institución atlántica: se imponía la necesidad de redefinir la sociedad euroatlántica, como antes había anticipado Kissinger.

La Unión, particularmente desde la *Brújula Estratégica de 2022* venía insistiendo en desarrollar un mercado de defensa propio y reducir compras externas, lo que se articuló en la *Estrategia Europea de Industria de Defensa de 2024*. Tras las declaraciones del vicepresidente Vance, el debate en la UE sobre la autonomía estratégica y la defensa se intensificaba.

[44] https://www.lemonde.fr/en/international/article/2025/02/15/in-munich-jd-vance-declares-ideological-war-on-europe_6738189_4.html

[45] IKENBERRY, G. John. «Three Worlds: the West, East and South and the competition to shape global order», *International Affairs*, vol. 100, no. 1. Enero 2024, pp. 121-138. https://doi.org/10.1093/ia/iiad284

Tras el tenso encuentro entre Trump y el presidente ucraniano Volodímir Zelenski, televisado el 28 de febrero de 2025, se suspendió temporalmente el apoyo militar de EE. UU. a Ucrania. Resolviendo el viejo debate sobre el alcance de la ampliación al Este que planteara Brzezinski en los noventa[46], Trump cerró la puerta a la adhesión ucraniana a la OTAN. También exigió compensaciones económicas por el apoyo hasta entonces prestado, dejando clara una visión extractiva y transaccional del apoyo militar.

En el Consejo Europeo del 6 de marzo de 2025, los líderes urgieron a movilizar más recursos para la seguridad europea. La Comisión presentó el *Libro Blanco sobre la Defensa Europea*, proponiendo hasta 800.000 millones de euros adicionales en defensa en cuatro años. Bajo presión de la OTAN y la UE, el 22 de abril de 2025, el gobierno español aprobó el *Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa*, con el objetivo de alcanzar el 2 % del PIB en 2025 y modernizar su industria de defensa. Sin embargo, la ejecución efectiva de estos recursos, entre otros factores, depende de que las empresas y sus cadenas de suministro puedan absorber la inversión, como subrayan Calvo, Fonfría y Martí[47].

El primero de abril, en el Parlamento Europeo[48] se recordaba el compromiso de Reagan con el libre comercio en 1987, advirtiendo que los aranceles solo ofrecen protección temporal, frenan la innovación y dependen del Estado, lo que provoca represalias, guerras comerciales y pérdida de empleos, lo que finalmente perjudica a empresas y consumidores[49]. La UE buscaba acuerdos donde todos ganen (ganancias absolutas) y haya beneficios compartidos, frente a un enfoque estadounidense que planteaba un juego de suma cero.

Al día siguiente, Trump anunció aranceles universales, lo que llevó a la presidenta de la Comisión Europea a pedir una respuesta proporcional y reafirmar el compromiso de la UE con un comercio justo y abierto[50]. Conviene recordar el principio de *Nación Más Favorecida* de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que promueve la igualdad y previsibilidad en el comercio global; la política arancelaria actual de EE. UU., pese a

[46] BRZEZINSKI, Zbigniew K. *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. Basic Books, Nueva York, 1997, p. 54.
[47] CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL, Carlos, FONFRÍA MESA, Antonio, y MARTÍ SEMPERE, Carlos. «El aumento del gasto en defensa español. Financiación y necesidades», *Fundación Alternativas Informe n.º 11/2025*. Madrid, 2025, p. 113.
[48] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-10-2025-04-01_EN.html
[49] «Radio Address to the Nation on Free and Fair Trade». https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/radio-address-nation-free-and-fair-trade
[50] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_964

seguir siendo miembro de la OMC desde 1995, se aleja de estos postulados y de la literalidad del artículo 2 del Tratado de Washington. El debate sobre la posible continuidad de EE. UU. en la OMC sigue abierto[51], en un contexto en el que la Organización se encuentra prácticamente inactiva en sus funciones esenciales. Siguiendo a Borrell —ante el posible escenario futuro para la OTAN— se podría decir que la OMC hiberna.

En mayo de 2025, la Administración norteamericana anticipaba su objetivo para la próxima década: «el 5 % es nuestro número. Pedimos a nuestros aliados que inviertan en su defensa»[52].

En la agenda de la UE destacó el nuevo acuerdo de seguridad y defensa con el Reino Unido del 19 de mayo de 2025, vinculado al Libro Blanco de marzo del mismo año, posiblemente un paso más en la construcción de un pilar europeo —que no de la UE— [53] dentro de la OTAN.

En mayo, Trump afirmaba que la UE había nacido para aprovecharse de EE. UU. en comercio[54]. Aunque el Plan Marshall no creó directamente la Unión, Baqués[55] destaca que ayudó a forjar un competidor comercial, pero que también fue un éxito geopolítico estadounidense. La UE, vista a menudo como transmisora de la política exterior de EE. UU. —por ejemplo, en Ucrania antes de Trump II— ha favorecido el objetivo de evitar un hegemón en Europa distinto al estadounidense.

Un día antes de la reunión de mayo de los ministros de Defensa aliados, el embajador de EE. UU. ante la OTAN exigió que cada país asumiera compromisos, presupuestos y resultados concretos para cumplir el 5 %[56]. Así, EE. UU. usaba el discurso para dominar la agenda de la Cumbre, centrada en la inversión y el reparto de cargas, simplificando el debate público a una sola cifra.

El 19 de junio, el presidente Pedro Sánchez intervino en el debate aliado justificando ante Rutte, en una carta, un tope del 2,1 % del PIB en defensa para España: defendía que

[51] HORN, Henrik y MAVROIDIDS, Petros C. «Why the US and the WTO should part ways». 25/6/25. https://cepr.org/voxeu/columns/why-us-and-wto-should-part-ways
[52] https://www.euronews.com/my-europe/2025/05/13/trump-wants-to-hear-how-allies-plan-to-boost-defence-spending-nato-envoy-says
[53] BISCOP, Sven. «NATO : The Damage Is Done – So Think Big», *Egmont Institute Policy Brief*, *379*(May). 2025, pp. 1-6. https://www.egmontinstitute.be/nato-the-damage-is-done-so-think-big/
[54] https://www.lemonde.fr/en/economy/article/2025/05/24/trump-launches-a-new-trade-offensive-against-europe_6741612_19.html
[55] BAQUÉS QUESADA, Josep. *Op. cit.* 2023b, pp. 36-37.
[56] https://www.lemonde.fr/en/international/article/2025/06/06/nato-allies-agree-to-raise-defense-spending-to-up-to-5-of-gdp_6742066_4.html

bastaba para cumplir con la OTAN, advirtió que subirlo pondría en riesgo el bienestar social y pedía flexibilidad. Rutte respondió breve y diplomáticamente el domingo 22 de junio; persistía la duda sobre si Sánchez firmaría el Comunicado final de la Cumbre; lo que podría minar la firmeza del comunicado.

Así, en el año previo a La Haya, en Bruselas y otras capitales aliadas, aumentó la inquietud por el futuro de la Alianza ante la incertidumbre estratégica y ausencia de garantías automáticas de defensa; preocupación que se mantuvo hasta la cumbre de los días 24 y 25 de junio de 2025[57].

Las claves de la Cumbre en La Haya

La brevedad del comunicado de la Cumbre se debió al cambio sustantivo de la nueva Administración estadounidense hacia la Alianza y la europeización de la agenda de defensa en el apoyo a Ucrania. En comparación con las cumbres anteriores, se omitió cualquier mención a la escasa participación asiática. La disrupción estadounidense obligó al secretario general a pactar un texto mínimo para evitar el fracaso, impedir el abandono estadounidense y preservar la mínima cohesión. Se trataba, en definitiva, de proteger lo esencial: la credibilidad de la disuasión[58] del artículo 5 y la solidaridad aliada, con nuevos compromisos de gasto hasta 2035 que concretaban el reparto de cargas. El objetivo era mantener viva la OTAN, aunque sacrificando la narrativa aliada a su mínima expresión.

El 24 de junio de 2025, Rutte, junto a los presidentes del Consejo, Antonio Costa, y de la Comisión, Ursula von der Leyen, respaldaron a Zelenski en una jornada previa a la de los líderes, centrada en la cooperación en industria de defensa dentro del plan europeo de rearme.

A diferencia de la cumbre anterior, la presencia ucraniana y el foco en la guerra fueron menores, limitándose al ámbito europeo[59]. A finales de abril de 2025, se había firmado el acuerdo entre EE. UU. y Ucrania sobre el «Fondo de Inversión para la Reconstrucción EE. UU.-Ucrania» —conocido comúnmente como acuerdo sobre los minerales críticos—, mientras el respaldo militar a Kiev pasaba a plantearse como un asunto de la

[57] https://www.lemonde.fr/en/international/article/2025/06/25/trump-rattles-nato-allies-as-he-descends-on-summit_6742689_4.html
[58] DUNN, David, & WEBBER, Mark. «Looking ahead: imbalance, dependency and NATO's uncertain future», *Defence Studies*. 2025, pp. 1-9. https://doi.org/10.1080/14702436.2025.2474057
[59] https://www.freiheit.org/germany/takeaways-nato-hague-summit

agenda propia de la UE. Entretanto, se esperaba que las posturas de EE. UU. no afectaran negativamente a la misión aliada de apoyo a Ucrania (NATO Security Assistance and Training for Ukraine o NSATU) que se lanzó en la Cumbre de Washington anterior[60]. A la vista de las declaraciones de Trump y Rutte en julio, el apoyo a NSATU parece mantenerse mientras paguen los europeos[61].

En La Haya solo asistió el primer ministro de Nueva Zelanda, a diferencia de Washington en 2024, donde participaron también Japón, Corea del Sur y el viceprimer ministro de Australia, con presencia activa en proyectos de defensa, ciberseguridad y apoyo a Ucrania[62]. La menor presencia asiática se atribuye a la situación interna en Corea del Sur, tensiones por la presión estadounidense a Japón y Corea para elevar el gasto en defensa, cuestiones diplomáticas del Indopacífico y Oriente Medio, y la reducción de la agenda aliada a un marco más europeo[63]. Esta menor presencia también puede indicar una pausa en la pretendida senda hacia una OTAN global y su presencia en el Indopacífico. Estas consideraciones pueden tener su impacto en la cohesión e identidad aliada; aún está por ver qué impulso decide dar EE. UU. al carácter global de la OTAN.

Tras la Cumbre, Trump, Sánchez[64] y otros líderes realizaron diversas declaraciones sobre los compromisos de inversión. Persisten varios desafíos sobre el alcance del compromiso, dadas tres fracturas del comunicado oficial. Primeramente, las definiciones sobre qué constituye gasto en defensa (3,5 % del PIB) o seguridad (el 1,5 % adicional) eran difusas a fecha de la Cumbre. Se puede debatir sobre la naturaleza vinculante de estos compromisos para todos los aliados.

En el comunicado en inglés, en el segundo párrafo, se sustituyó el «nosotros, los aliados» (*We, the Allies*) por *Allies* —sin especificar el determinante— al fijar los nuevos objetivos de gasto en defensa, lo que permite interpretar, como hace el actual Gobierno español, que no todos los aliados[65] tienen por qué alcanzar el umbral del 5 % del PIB, sino solo quienes lo decidan o necesiten para aportar las capacidades requeridas. Sin embargo, la versión francesa es más exigente, ya que utiliza *les Alliés* y no *des Alliés*, lo que apunta

[60] https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37750.htm
[61] https://www.france24.com/es/programas/el-debate/20250716-ee-uu-fabricar%C3%A1-armas-para-ucrania-servir%C3%A1-el-pacto-de-trump-con-la-otan
[62] https://www.reuters.com/world/why-indo-pacific-countries-are-joining-nato-summit-2024-07-10/
[63] https://efe.com/mundo/2025-06-23/cumbre-otan/
[64] https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Documents/2025/250625-Intervenci%C3%B3n-PG-RdP-Cumbre-OTAN-La-Haya.pdf
[65] «Compromiso con la seguridad», *Revista Española de Defensa*. Julio/agosto de 2025. https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2025/07/p-53-55-red-429-otan.pdf

a que el compromiso es general[66]. Al tener ambas versiones igual validez oficial, cualquier interpretación es posible. Esto puede generar nuevas tensiones internas y entre aliados, como ya ocurrió durante la década pasada, a partir de la Cumbre de Gales de 2014 y su lenguaje flexible sobre el objetivo: «el objetivo es avanzar hacia la directriz del 2 % en un decenio»[67].

Las futuras decisiones aliadas y revisiones escritas sobre lo acordado se verán influidas por la práctica institucional aliada de la «intertextualidad» (propia del posestructuralismo)[68]: en los comités internos, los documentos oficiales aprobados siguen siendo la base para cualquier otro posterior.

La tercera fractura es más sutil y discutible; nada es políticamente neutro. Unir en un mismo párrafo la mención a la amenaza rusa y el nuevo compromiso de inversión en defensa puede interpretarse como una alusión velada al mensaje de Trump: si no cumples con el compromiso del 5 %, te las puedes ver en solitario con Rusia. Es una forma discursiva indirecta de dar legitimidad a que EE. UU. no se comporte como se espera ante una situación contemplada en el artículo 5, si el aliado afectado no cumple con el nuevo compromiso.

A todo lo anterior se añade el acuerdo comercial entre EE. UU. y la UE, que convendrá analizar en mayor profundidad en lo que afecta a la defensa:

> «La Unión Europea planea aumentar sustancialmente la adquisición de equipo militar y de defensa de Estados Unidos, con el apoyo y la facilitación del gobierno estadounidense. Este compromiso refleja una prioridad estratégica compartida: profundizar la cooperación transatlántica en materia de industria de defensa, fortalecer la interoperabilidad de la OTAN y garantizar que los aliados europeos cuenten con las tecnologías de defensa más avanzadas y fiables disponibles»[69].

Por otra parte, y tras el encuentro del 15 de agosto de Trump y Putin en Alaska, la paz en Ucrania sigue *esquiva*[70]. Desde *Foreign Affairs*, se critica la diplomacia perniciosa de Trump que actúa como el emperador desnudo de Andersen:

[66] PEROT, Elie. «Fuzzy, Loose, Soft: NATO's New Defence Spending Targets». 2025. https://csds.vub.be/publication/fuzzy-loose-soft-natos-new-defence-spending-targets/
[67] https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en
[68] BARBÉ, Esther. 2020. *Op. cit*. p. 138.
[69] Traducción propia. Comunicado conjunto, párrafo 7 en https://policy.trade.ec.europa.eu/news/joint-statement-united-states-european-union-framework-agreement-reciprocal-fair-and-balanced-trade-2025-08-21_en
[70] PARDO DE SANTAYANA, José M. «Paz esquiva en la guerra de Ucrania», *Política Exterior,* n.º 226. 31 de julio 2025, pp. 54-63. https://www.politicaexterior.com/articulo/paz-esquiva-en-la-guerra-de-ucrania/

> «Los métodos y las formas importan en las relaciones internacionales. Los procesos de Trump son demasiado caóticos, su discurso está demasiado lleno de falsedades y sus cambios de política son demasiado abruptos para que los líderes extranjeros confíen en él. Sin confianza, no hay persuasión ni cooperación genuina; sin confianza, las alianzas pierden su validez. Si su credibilidad es un recurso totalmente agotado, todo lo que le quedará a Washington será la herramienta limitada del poder duro»[71].

Conclusiones

La transición de la Cumbre de Washington (2024) a la de La Haya (2025) revela una profunda crisis de identidad y credibilidad en la OTAN, causada principalmente por la disrupción del liderazgo estadounidense bajo la segunda presidencia de Trump. El escueto comunicado final de La Haya refleja la prioridad de preservar la permanencia de EE. UU. en la Alianza y mantener una cohesión mínima entre aliados, reafirmando la defensa colectiva (artículo 5) y el reparto de cargas, mientras la narrativa común se reduce a un mínimo.

El gasto solidario en defensa, potenciado por el trumpismo, se ha tornado en un eje central de la identidad aliada, desplazando la cohesión soportada en valores compartidos hacia una lógica transaccional y realista basada en intereses nacionales inmediatos. Este cambio genera tensión entre una visión identitaria y otra instrumental, lo que dificulta sostener una lectura constructivista que conciba a la OTAN como una comunidad de seguridad madura. La evolución reciente apunta a un enfoque de cálculo nacional y a una creciente presión sobre los compromisos contraídos, con el riesgo de erosionar la comunidad de valores.

La supervivencia de la OTAN ante escenarios disruptivos depende tanto de amenazas y recursos materiales como de factores simbólicos y discursivos. La gestión controlada del discurso, la escenificación de unidad y los rituales institucionales ayudan a posponer fracturas, incluso si la cohesión resulta provisional.

[71] KIMMAGE, Michael «The Pernicious Spectacle of Trump's Russia-Ukraine Diplomacy», *Foreign Affairs*. Issue Septiembre/Octubre. 19 de agosto 2025. https://www.foreignaffairs.com/russia/pernicious-spectacle-trumps-russia-ukraine-diplomacy

Las agendas de seguridad entre la OTAN y la UE se han fragmentado; la Cumbre de La Haya escenifica que el apoyo a Ucrania queda principalmente en manos de la UE y aliados europeos, mientras EE. UU. mantiene un enfoque bilateral.

La ambigüedad estadounidense ha convertido la dependencia europea en una vulnerabilidad, lo que en la UE impulsa iniciativas de rearme, inversión industrial en defensa y autonomía estratégica. No obstante, la limitada capacidad industrial europea para absorber estos recursos aparece como un desafío estructural.

El periodo 2024-2025 sugiere que la OTAN puede estar entrando en un estado de hibernación, oscilando entre la resistencia a la desintegración y la necesidad de reinventarse, tanto en el discurso como en la cooperación. El riesgo de perder el carácter de comunidad de valores es real y la Alianza queda sometida a replanteamientos profundos si la crisis de confianza persiste.

La combinación de cambios bruscos en el liderazgo estadounidense, la fragmentación de la agenda aliada sobre Ucrania, la presión por el reparto de cargas y el debilitamiento identitario sitúan a la OTAN ante un posible punto de inflexión que podría iniciar un nuevo proceso de adaptación. Este punto se caracteriza por el mantenimiento de unos mínimos simbólicos e institucionales, lo que ha evitado la ruptura; pero el futuro dependerá de recuperar la confianza y el espíritu comunitario ante nuevos desafíos.

Si la amenaza rusa persiste y EE. UU. acabara retirando su paraguas defensivo, la UE tendría que emanciparse rápidamente dentro de una OTAN reconfigurada, con esfuerzos que probablemente excedan el 5 % del PIB en defensa. ¡Habrá que estar atentos!

Col. Juan C. Castilla
PhD Seguridad Internacional
Analista del IEEE

Documento
Análisis

58/2025 23 de septiembre de 2025

Haizam Amirah-Fernandez /
Rosa Meneses

Oriente Medio ante los proyectos de reconfiguración en 2025

Oriente Medio ante los proyectos de reconfiguración en 2025

Este análisis forma parte del Panorama Estratégico 2025

Editado en marzo de 2025

Resumen:

Oriente Medio asiste a un nuevo ciclo de cambios, recomposición y realineamientos en medio de conflictos de envergadura que han traspasado algunas de las líneas rojas existentes. Por primera vez, Irán e Israel se han atacado mutuamente desde sus propios territorios. La ofensiva israelí sobre Gaza y Líbano ha descabezado a Hamás y Hezbolá. El desmoronamiento de la dictadura de los Asad en Siria abre una etapa trascendental con ramificaciones en toda la zona. La combinación de todos estos acontecimientos ha ahondado el debilitamiento de Irán y el ocaso del llamado Eje de la Resistencia. El retorno de Donald Trump a la Casa Blanca afectará profundamente a un Oriente Medio que está viviendo una reorganización de los equilibrios de poder regionales. Es previsible que el nuevo presidente mantenga el fuerte apoyo de EE. UU. a las políticas del Gobierno israelí, pero su enfoque transaccional augura mayores sacudidas en el tablero regional.

Palabras clave:

Oriente Medio, Gaza, Israel, Palestina, Líbano, Irán, Siria, Estados Unidos, Donald Trump, Acuerdos de Abraham, Hamás, Hezbolá.

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

Middle East facing reconfiguration projects in 2025

Abstract:

The Middle East is witnessing a new cycle of change, recomposition and realignment amid major conflicts that have crossed some of the existing red lines. For the first time, Iran and Israel have attacked each other from within their own territories. Israel's offensive on Gaza and Lebanon has dismantled Hamas and Hezbollah. The collapse of the Assad dictatorship in Syria opens a momentous phase with ramifications throughout the region. The combination of all these events has deepened Iran's weakening and the decline of the so-called Axis of Resistance. Donald Trump's return to the White House will profoundly affect the Middle East, which is undergoing a reshuffling of regional power balances. The new president is likely to maintain strong US support for the Israeli government's policies, but his transactional approach portends further shake-ups on the regional chessboard.

Keywords:

Middle East, Gaza, Israel, Palestine, Lebanon, Iran, Syria, United States, Donald Trump, Abraham Accords, Hamas, Hezbollah.

Introducción

En medio del proceso de conflictos y recomposición regional que sufre Oriente Medio desde octubre de 2023 ha surgido la tesis de que un nuevo orden regional dominado por Israel solo puede significar reconducir la región hacia una realidad político-social más estable, pacífica y sostenible. Sin embargo, la capacidad de Israel de forzar cambios a través de la fuerza militar bruta, el desmoronamiento del autodenominado Eje de la Resistencia tras la caída del régimen de Bashar al-Asad en Siria y los duros golpes asestados a Hamás y Hezbolá no pueden identificarse con una promesa de un «nuevo Oriente Medio» del que se haya desterrado el conflicto, desactivado la cuestión palestina y modificado definitivamente las dinámicas en los equilibrios de poder.

El regreso de Donald Trump a la presidencia de EE. UU. y las dinámicas regionales desde el ataque de Hamás contra Israel del 7 de octubre de 2023 hacen pensar en un escenario desfavorable, intervencionista y con enormes sacudidas. Sin embargo, el presidente republicano se enfrenta a un Oriente Medio sensiblemente diferente al que se encontró en su anterior mandato. La principal incógnita es cómo reaccionará Teherán al colapso de su alianza estratégica del Eje de la Resistencia. El régimen se juega su propia supervivencia más que nunca desde el ascenso de la República Islámica en 1979. La caída del dictador sirio Bashar al-Asad, quien fuera el principal aliado árabe de Teherán, abre la puerta a un terremoto político que se dejará sentir en toda la región y más allá. Mientras Siria y Líbano recomponen sus equilibrios de poder al margen de la influencia iraní, los países árabes del Golfo continúan avanzando en su cohesión interna al tiempo que reestructuran sus dinámicas de desafección a Occidente y de acercamiento al sur global, acentuadas por la guerra de Gaza.

Oriente Medio en 2024, un año de líneas rojas dinamitadas

El ataque del 7 de octubre de 2023 perpetrado por Hamás contra Israel desató una respuesta bélica sin precedentes contra Gaza que se prolongó durante todo 2024. La guerra ha provocado una onda expansiva de consecuencias regionales, algunas de las cuales irán revelándose a partir de este 2025 mientras otras se están incubando para ver la luz a largo plazo. El conflicto ha ido desequilibrando uno a uno los contrapesos de poder regional y ha dinamitado importantes líneas rojas. Además, ha evidenciado a ojos

de la comunidad internacional que el problema palestino sigue vigente y que los acuerdos de normalización entre Israel y algunos Estados árabes, forjados por la primera Administración de Donald Trump y que su sucesor, Joe Biden, siguió impulsando (Álvarez-Ossorio, 2024), no han marginado la cuestión palestina ni evitado un nuevo choque bélico.

Gaza-Israel y la incertidumbre de un alto el fuego

En vísperas de la ceremonia de inauguración de la segunda presidencia de Trump el 20 de enero de 2025, los esfuerzos de mediación consiguieron que Hamás e Israel aceptaran establecer un alto el fuego. Atrás quedaban quince meses de intentos fallidos de negociación con apenas un frágil y breve parón humanitario[1]. Fue precisamente ese *interregno* entre la Administración saliente y la entrante lo que facilitó presionar a las partes —sobre todo a Israel, la más reacia— para lograr el pacto. Donald Trump se atribuyó el mérito como una victoria diplomática nada más comenzar su nuevo mandato, pero, sin duda, su presión al primer ministro israelí, Benjamín Netanyahu, fue clave frente a la aquiescencia del presidente saliente Joe Biden. El demócrata no solo brindó apoyo político a la apuesta de Netanyahu por una guerra implacable y despiadada, sino que fue su principal suministrador de armamento. Con Biden, las negociaciones para un cese del fuego se habían convertido en una cortina de humo que permitía seguir a Israel con su campaña militar mientras EE. UU. vetaba hasta en cuatro ocasiones una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU que impusiera un alto el fuego.

El gran desafío pronto fue convertir el alto el fuego en un acuerdo permanente y abordar las consecuencias de la guerra. Las más evidentes son los niveles de destrucción y muerte sin precedentes que han sembrado los bombardeos del ejército israelí contra la Franja de Gaza. Según el recuento oficial, hasta el comienzo de 2025 hubo más de 45 000 gazatíes muertos —dos tercios mujeres y niños—, pero podría haber hasta un 40 % más según un estudio de *The Lancet* (Jamaluddine *et al*., 2025). Los heridos y mutilados superan los 105 000; Gaza posee ya el triste récord de tener el mayor número de niños amputados del mundo según la Agencia de la ONU para los Refugiados

[1] Hubo una tregua temporal a finales de noviembre de 2023 que duró apenas siete días y en la que se liberaron 105 rehenes por parte de Hamás y 240 presos palestinos por parte de Israel. Pese a los intentos para prolongarla, el 1 de diciembre se reanudaron las hostilidades.

Palestinos (UNRWA)[2] y se ha forzado el desplazamiento de sus hogares de la práctica totalidad de la población (antes de la guerra, unos 2,2 millones de personas). Israel ha impedido todo este tiempo la entrada de ayuda básica en el territorio, en violación de las Convenciones de Ginebra, lo que ha provocado una catástrofe humanitaria en la que el hambre y las enfermedades se han cebado con la población civil palestina. Además, los ataques israelíes han causado la destrucción de más del 90 % de las infraestructuras vitales, los hospitales y los centros educativos de Gaza y han destruido ciudades enteras.

Las acciones de Israel también han tenido el objetivo de erosionar como institución a la UNRWA. Netanyahu lleva años atacando su papel fundamental en la asistencia a la población con vistas a su desmantelamiento para, de este modo, acabar con la cuestión del derecho al retorno de los refugiados expulsados de sus hogares. En Gaza se ha vivido otro episodio de este acoso. El ejército atacó sus escuelas e instalaciones, dejando más de 450 edificios destruidos, y acusó al organismo de «emplear a terroristas de Hamás»[3]. Aunque Israel no presentó pruebas concluyentes para avalar sus denuncias, dieciséis países miembros de la ONU retiraron la financiación a la agencia, mientras que otros impusieron condiciones para entregarla, lo que supuso en la práctica la suspensión de unos 450 millones de dólares. El 28 de octubre de 2024, el Parlamento de Israel aprobó leyes para prohibir a la UNRWA operar directa o indirectamente en Israel y Palestina.

Este es el contexto en el que entró en vigor, el 19 de enero de 2025, el alto el fuego, el primer atisbo de esperanza en quince meses. Sin embargo, las dificultades para alcanzar el acuerdo se hicieron patentes desde el principio, ya que en el lado israelí su aceptación desató una crisis de gobierno, mientras que la desconfianza en el lado palestino era evidente. Además, solo mantener el alto el fuego implicaba seguir negociando para consolidarlo y salvar divergencias profundas entre las visiones e intereses de Israel,

[2] Ver: UNRWA, Informe actualizado de la situación en Gaza. 9 de diciembre de 2024. Disponible en: https://unrwa.es/actualidad/noticias/informe-actualizado-de-la-situacion-en-gaza-2.

[3] El secretario general de la ONU y la UNRWA encargaron un informe independiente a un grupo de trabajo liderado por la exministra francesa de Exteriores Catherine Colonna, que investigó las alegaciones y publicó sus conclusiones el 20 de abril de 2024. Según el documento, las autoridades israelíes «no han aportado pruebas que demuestren sus afirmaciones de que un número significativo de empleados de la UNRWA son miembros de organizaciones terroristas». El informe concluyó que, a falta de una solución política al conflicto, UNRWA sigue siendo «fundamental» para garantizar asistencia vital y servicios sociales esenciales, especialmente en salud y educación, a los refugiados palestinos en Cisjordania, Gaza, Jordania, Líbano y Siria. El grupo de trabajo hizo recomendaciones para fortalecer la gobernanza del organismo y reformar las estrategias de prevención y supervisión de sus empleados. El informe completo, de 54 páginas, puede consultarse en https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2024/04/unrwa_independent_review_on_neutrality.pdf

EE. UU. y los palestinos en un contexto diferente al de 2024, ya con la Administración Trump controlando el proceso.

En todo caso, este plan no iba más allá de una solución coyuntural al conflicto desatado el 7-O. No abordaba la negociación ulterior de una solución justa y duradera para el problema palestino ni mencionaba la solución de dos Estados. La proyectada fase de reconstrucción de Gaza chocaba desde el principio con los planes de Israel para el norte de la Franja palestina: según las informaciones facilitadas por las propias autoridades israelíes, la intención es que no vuelva a ser la misma. Aunque el Ejército israelí negó estar implementando lo que se ha llamado «plan de los generales», una propuesta del ex asesor de seguridad nacional Giora Eiland con el objetivo de despoblar militarmente esta área, altos funcionarios israelíes sí que admitieron que uno de los fines de la ofensiva era crear una «zona de seguridad» (Srivastava *et al*., 2025) que establezca más distancia de separación entre las comunidades israelíes y la población palestina de Gaza.

La guerra ha dejado a Hamás seriamente diezmado. Su estructura militar y su liderazgo político han sido descabezados, en especial tras la muerte de Yahya Sinwar a manos de soldados israelíes el 17 de octubre de 2024. Sinwar era el objetivo número uno de Israel, que lo consideraba el cerebro de los ataques del 7-O. Apenas un mes y medio antes, tras el asesinato de Ismael Haniyah, había ascendido de liderar Hamás en Gaza a ser el máximo responsable del buró político de la organización islamista. Está claro, pase lo que pase, que Hamás no volverá a gobernar la Franja. El mayor desafío a partir del fin de la guerra será la búsqueda de liderazgos políticos alternativos, lo que deberá superar la dificultad de un proceso de reconstrucción del tejido social en Gaza y Cisjordania, sin contar con qué control pretenda Israel ejercer. Si no se aborda de forma adecuada esta fase, se puede llegar a un vacío peligroso. Con una Autoridad Nacional Palestina sin credibilidad interna y ninguneada dentro y fuera como institución, el liderazgo palestino pasa por un momento de crisis sin precedentes en su historia.

Los otros frentes de la guerra: Irán, Líbano, Siria y Yemen

Desde el día después al 7-O, los frentes de guerra se multiplicaron para Israel y se traspasaron importantes líneas rojas. Los grupos armados reclutados por Irán para su

llamado «eje de la resistencia» pronto se aliaron con Hamás y elevaron el conflicto a la categoría de guerra *multifrente*. En la frontera entre Israel y Líbano, la milicia chií Hezbolá inició una serie de ataques con misiles y drones contra territorio israelí, aunque parecieron obedecer a una estrategia de intensidad limitada. Fueron respondidos ampliamente con bombardeos del ejército israelí.

Mientras tanto, en el mar Rojo, la milicia Ansar Allah (los rebeldes huzíes) abrió otro frente. Sus ataques e intentos de abordaje contra buques de mercancías con destino a los puertos israelíes lograron poner en jaque el comercio mundial marítimo por el estrecho de Bab el-Mandeb —un corredor que forma parte de la principal ruta entre oriente y occidente y por donde transita una cuarta parte del comercio por mar del planeta—. Los huzíes plantearon desde el primer día una amenaza directa para Israel con el lanzamiento de misiles balísticos contra ciudades como Eilat (a 2000 kilómetros de distancia) o Yaffa. Aunque estos ataques fueron interceptados con facilidad por el sistema Cúpula de Hierro y por el despliegue defensivo marítimo estadounidense y británico en el mar Rojo, añadieron un gran e inesperado foco de tensión regional. El 2024 acabó con una ola de ataques israelíes contra objetivos huzíes en Yemen y la amenaza de Netanyahu de una ofensiva a gran escala contra sus bastiones. Con menor envergadura, pero no sin impacto, las milicias proiraníes de Irak atacaron objetivos militares de EE. UU. en ese país. Sin embargo, el conflicto en este frente quedó acotado a niveles de baja intensidad a lo largo de 2024 y ya a principios de 2025 parecía desactivado.

Esta guerra se ha librado también en las capitales de Siria e Irán, lo que ha sacado a la luz por primera vez el enfrentamiento directo entre Israel y la República Islámica, hasta entonces soterrado en una «guerra por poderes». El ataque israelí al consulado iraní en Damasco el 1 de abril de 2024 provocó la ruptura de varias líneas rojas que se habían respetado hasta entonces, elevando el riesgo de un conflicto directo entre ambos países. El bombardeo causó la muerte del general Mohamad Reza Zahedi, quien fuera líder de la Fuerza Quds en Siria y Líbano, y de al menos otros seis altos mandos de la Guardia Revolucionaria iraní. Esta fue la primera línea roja dinamitada entre los dos enemigos.

La respuesta iraní se materializó el 13 de abril con el lanzamiento de cientos de misiles y drones contra Israel, en el primer ataque directo de la historia de este enfrentamiento entre ambos países. Otra gran línea roja quedaba rota. Fue, según declaró luego el

liderazgo iraní, «un ejercicio de máxima contención», ya que el estamento militar iraní avisó del ataque previamente y el 99 % de los drones y misiles no alcanzaron su objetivo —bases militares e instalaciones de inteligencia israelí implicadas en el bombardeo de su sede diplomática en Damasco— al poder ser interceptados por las defensas aliadas (la mayor parte en cielo jordano) antes de que llegaran al espacio aéreo israelí. La respuesta iraní, en efecto, fue calculada, calibrada y limitada, pero había una lectura de cambio de paradigma: Irán elegía responder sin esconderse tras la «defensa avanzada» de su territorio a través de sus *proxies,* pero a la vez prefería no entrar de lleno en una guerra directa. Era, pues, un cambio de doctrina estratégica: Irán abandonaba la visión de «paciencia estratégica» a través de la cual, durante décadas, se había apoyado en milicias aliadas para enfrentarse de forma indirecta a Israel y sus rivales regionales en favor de lo que llamó una doctrina disuasoria directa de «defensa en varios niveles» (Meneses, 2024b). Una respuesta que quiso establecer una nueva forma de disuasión en la región pero que los acontecimientos posteriores relegaron a mero intento.

Durante meses se temió una contrarrepresalia israelí que desatara una espiral de ataques y una guerra directa en última instancia. Eso llegó, pero en forma de un golpe diferente, el 31 de julio de 2024: un «ataque selectivo» en pleno Teherán para matar al máximo líder político de Hamás, Ismael Haniyah. Israel se cobraba una pieza de caza mayor y volvía a poner a prueba la doctrina de disuasión iraní al tiempo que humillaba a sus nuevas autoridades: Haniyah había asistido la víspera a la toma de posesión del nuevo presidente, Masoud Pezeshkian. Tras elevar la retórica de la venganza, Irán dejó enfriar la situación en su campo de batalla directo entre negociaciones para alcanzar un alto el fuego en Gaza y la intensificación de los bombardeos en la Franja palestina y en Líbano. Había empezado su agonía.

En septiembre, el incremento de la actividad bélica en estos dos frentes condujo al debilitamiento del liderazgo de Hamás y de Hezbolá, que perdieron a sus máximos líderes —Yahya Sinwar y Hasan Nasrallah, respectivamente— en golpes israelíes con pocos días de diferencia. Esto, a su vez, debilitó a Irán en un efecto bola de nieve que se ha acrecentado tras la caída del presidente sirio Bashar al-Asad el 8 de diciembre de 2024. Con el dictador sirio derrocado y un nuevo régimen en ciernes de corte suní y más cercano a Turquía, Irán no solo ha perdido a su mayor aliado en la región, sino que ha

quedado fuera de juego en la ecuación de la guerra «multifrente» contra Israel. El llamado «eje de la resistencia» ha quedado resquebrajado.

Esa grieta empezó a visibilizarse a finales de septiembre de 2024 con los ataques israelíes que tuvieron como objetivo miles de aparatos buscapersonas (*pagers*) y *walkie-talkies* utilizados por miembros de Hezbolá. Los dispositivos fueron equipados con explosivos antes de llegar a Líbano y fueron detonados de forma simultánea en dos operaciones separadas que hirieron a miles de personas y mataron al menos a 39. Esto supuso una brecha en la línea de comunicación de la milicia chií que ahondó el debilitamiento de su cadena de mando. A ello le siguió el asesinato del comandante de la fuerza Redwan, la unidad de élite de Hezbolá, Ibrahim Akil.

Los bombardeos contra barrios residenciales del sur de Beirut —donde el «partido de Dios» tiene uno de sus bastiones— se acrecentaron y, el 27 de septiembre, un ataque aéreo destruyó lo que Israel identificó como su cuartel general durante una reunión de su cúpula. Murieron el líder de Hezbolá Hasan Nasrallah y varios comandantes de alto rango. Con la milicia libanesa descabezada y en el caos, el 1 de octubre Israel invadió el sur de Líbano en la primera incursión terrestre desde la guerra de 2006. El riesgo que implicaba repetir la historia de la invasión israelí de Líbano de 1982 (Parkinson, 2023) y la movilización de la diplomacia internacional para evitar que el frente del norte se descontrolase propiciaron que el 26 de noviembre se firmase un principio de acuerdo para el cese de hostilidades entre Israel y Hezbolá. Esta frágil tregua ha sido objeto de numerosas violaciones por las dos partes.

Los enfrentamientos en el sur de Líbano han sido el mayor desafío al que se ha enfrentado en los últimos tres lustros la Fuerza Interina de Naciones Unidas para el Líbano (FINUL), la misión de interposición de paz que patrulla la Línea Azul desde 1978 y que fue robustecida por la resolución 1701 del Consejo de Seguridad tras la guerra de 2006. Sus efectivos han sufrido varios ataques de las fuerzas israelíes, lo que ha avivado un debate sobre su retirada o el reforzamiento de las capacidades de los cascos azules y sus reglas de enfrentamiento (Meneses, 2024a). El papel de la FINUL en el sur de Líbano ha demostrado ser clave para controlar las tensiones en la frontera. Desde 2006 hasta el 7-O la FINUL ha mantenido el *statu quo*, pese a que no se hayan aplicado los términos de la resolución 1701 que contemplan la retirada de los milicianos de Hezbolá hacia la línea del río Litani y el despliegue del ejército libanés.

No obstante haber sufrido incumplimientos, la FINUL sigue siendo la mejor carta que la comunidad internacional puede esgrimir para estabilizar la frontera líbano-israelí. Con más de 11 000 cascos azules de 46 países, es una de las misiones de la ONU más longevas y nutridas. Es también una de las apuestas de la política exterior y de misiones de paz de España, ya que cuenta con uno de los contingentes más numerosos (en ella participan unos 650 militares españoles) y, desde 2022, es el general español Aroldo Lázaro el oficial al mando. Los acontecimientos a lo largo de este año y medio han demostrado que la pacificación en el sur de Líbano y el norte de Israel pasa por aplicar de forma efectiva el mandato de la FINUL y de la resolución 1701, más necesarios que nunca. En este sentido, España puede ejercer un papel importante dado el capital adquirido en su experiencia en esta misión de la ONU.

El «nuevo Oriente Medio» una vez más

Al observar y analizar los acontecimientos a lo largo del último año en la región, algunos analistas han querido ver la imposición de una «visión israelí» (Yadlin y Golov, 2024) en la que este país está utilizando su poder para rediseñar Oriente Medio. Sin embargo, ni la eliminación de las capacidades militares de Hamás y la decapitación del liderazgo de Hezbolá, que han dejado aislado al régimen de Irán, ni la caída del dictador al-Asad hacen pensar —como defiende este marco teórico— que la situación pueda desembocar en un escenario político que materialice los «éxitos» de Israel en el campo de batalla. Nada garantiza que esta pueda ser la «oportunidad» para desescalar el conflicto y llegar a acuerdos estables que construyan una realidad conforme a la visión israelí en un «nuevo Oriente Medio», y menos si es a través de la imposición de una *pax israelí* que interponga los intereses del Gobierno ultraconservador presidido por Benjamín Netanyahu a una paz justa y duradera para la región.

Precedentes del uso de «nuevo Oriente Medio»

Durante las últimas décadas, el concepto «nuevo Oriente Medio» se ha evocado en numerosas ocasiones cuando se han producido grandes cambios regionales. En cada una, ese concepto ha tenido diferentes significados en función de quién lo utilizaba, el contexto geopolítico y la agenda que pretendía promover. En general, las alusiones a un

«nuevo Oriente Medio» se han hecho para señalar momentos transformadores en la historia de la región, a menudo asociándolos a visiones optimistas de paz, democracia y prosperidad. Ocurrió así tras la firma de los Acuerdos de Oslo entre israelíes y palestinos en 1993, cuando el dirigente israelí Simón Peres promovió la idea de una paz regional basada en la integración económica y la prosperidad compartida. También se habló de un «nuevo Oriente Medio» tras el derrocamiento del régimen de Saddam Husein en Irak en 2003, y tras la guerra entre Israel y Hezbolá en Líbano en 2006. En ambos casos, el término aludía al triunfo de una agenda liderada por EE. UU. para remodelar la región a través de la democratización y el debilitamiento de regímenes autoritarios y de actores armados no estatales.

El «nuevo Oriente Medio» apareció otra vez en 2011 a raíz de las revueltas antiautoritarias, también conocidas como Primavera Árabe, dando a entender que se abría una nueva era caracterizada por la transición hacia sistemas democráticos basados en el buen gobierno y el respeto de los derechos humanos en varios países árabes. Durante la actual década, se volvió a hablar de un «nuevo Oriente Medio» al final del primer mandato del presidente estadounidense Donald Trump en 2020, con la firma de los llamados Acuerdos de Abraham entre Israel y cuatro países árabes (Emiratos Árabes Unidos, Bahréin, Marruecos y Sudán), al creer de que estos acuerdos de normalización traerían estabilidad regional mediante la cooperación económica y tecnológica, dejando de lado el conflicto palestino-israelí y reduciendo la influencia regional de Irán.

El balance no es deslumbrante. Demasiados «nuevos Orientes Medios» para que la región siga adoleciendo de tantos conflictos armados, rivalidades geopolíticas, sufrimiento humano, penurias socioeconómicas y falta de libertad y buen gobierno. Ni los Acuerdos de Oslo trajeron la tan ansiada y necesaria convivencia pacífica entre los pueblos de Oriente Medio, ni la guerra para cambiar el régimen en Irak desencadenó un efecto dominó de nuevas democracias. Tampoco la Primavera Árabe logró reemplazar los regímenes autocráticos por sistemas políticos pluralistas y representativos. Ni mucho menos las transacciones de normalización israelo-árabes promovidas tanto por Donald Trump como por Joe Biden han abordado con éxito las causas de fondo de la extendida inestabilidad regional. Aunque la geopolítica no se rija por las mismas leyes de la física, con demasiada frecuencia los promotores de proyectos partidistas para transformar

Oriente Medio según sus deseos e intereses se olvidan de que las acciones van acompañadas de reacciones. En el caso de la geopolítica, si las fuerzas que aplican unas partes buscan producir resultados excluyentes, lo más seguro es que haya otras partes que simultáneamente ejerzan fuerza en el sentido opuesto.

Oriente Medio en 2025: incógnitas entre sacudidas regionales y globales

El año 2025 comenzó en Oriente Medio con una sensación de esperanza, algo a lo que no han estado acostumbrados los habitantes de la región durante mucho tiempo. Por un lado, el destierro del sátrapa sirio Bashar al-Asad poco antes del cambio de año fue recibido con multitudinarias muestras de alegría y júbilo entre amplios sectores de la sociedad siria, así como de la diáspora que se vio obligada a abandonar su país por la guerra. A pesar de los ingentes recursos y de las enormes dificultades para la reconstrucción del país, el sentimiento de liberación y la esperanza de cambiar a mejor son reales.

Por otro lado, Líbano empezó el año abriendo una nueva fase en su historia moderna con la elección de un nuevo presidente, el general Joseph Aoun, con un amplio consenso tras dos años y medio de parálisis y bloqueo político. Casi de inmediato, se nombró primer ministro al prestigioso juez Nawaf Salam, quien hasta entonces era el presidente de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya. Ambos acontecimientos reflejan una nueva dinámica de reactivación de las instituciones libanesas como resultado de los nuevos equilibrios de poder internos y regionales. La sensación de esperanza se vio reforzada con la entrada en vigor del alto el fuego entre Israel y Hamás en la víspera de la vuelta de Donald Trump a la presidencia de EE. UU., tras 470 días de una despiadada destrucción humana y física acompañada de una impunidad casi total.

El eje de la resistencia: diezmado, pero no acabado

La evolución de Oriente Medio durante 2025 y en años posteriores estará marcada por unas dinámicas interconectadas que se volvieron más complejas e impredecibles a lo largo de 2024. Una de las realidades más destacadas es que Irán se enfrenta a un contexto regional en el que su posición se ha visto alterada de forma sensible. Esto se debe al debilitamiento del llamado eje de la resistencia como consecuencia de los duros

golpes recibidos por parte de Israel, así como de la caída del régimen de Asad en Siria. En cuestión de pocos meses, la estrategia de «defensa avanzada», por la cual Irán buscaba proyectar su influencia y establecer una red de aliados y grupos militantes en la región para mantener los conflictos lejos de sus fronteras y fortalecer su posición geopolítica, se ha visto seriamente comprometida, llevándose por delante buena parte de la enorme inversión realizada por Teherán durante décadas.

Una de las grandes incógnitas es la elección estratégica que adoptará el régimen iraní en respuesta a su nueva situación regional, y con el telón de fondo de un contexto internacional desfavorable con la vuelta de Donald Trump a la presidencia de EE. UU. Se pueden prever cuatro opciones para esa elección estratégica: 1) intentar reconstruir un «eje de la resistencia» más reducido, tal vez con un papel reforzado de la milicia huzí en Yemen y de otras afines en Irak; 2) implicarse directamente en acciones para desestabilizar otros países de Oriente Medio y del Golfo con el fin de desviar la atención y liberar parte de la presión que prevé recibir de EE. UU.; 3) adoptar un enfoque más aislacionista centrado en reforzar el frente interno y sus capacidades defensivas, incluida la posible búsqueda de medios de disuasión no convencionales mediante la aceleración de su programa nuclear militar, y 4) asumir una actitud conciliadora hacia la nueva Administración Trump con el fin de llevar a cabo una transacción que desemboque en un nuevo «acuerdo nuclear» que dé garantías de continuidad al régimen a cambio de que Irán abandone sus aspiraciones de hegemonía regional.

Ninguna de las citadas cuatro opciones será fácilmente asumible para los dirigentes iraníes, y todas ellas tendrán un coste externo o interno para al régimen, sobre todo cuando se siente la cercanía del relevo en la cúpula de la República Islámica de Irán debido a la avanzada edad del actual líder supremo, Alí Jamenei (86 años). Sea cual sea la política exterior que siga Irán y los métodos que escoja para proyectar su poder, no se trata de un país aislado, tal como demuestra la firma en enero de 2025 de un nuevo Tratado de Asociación Estratégica Integral entre Rusia e Irán que incluye la cooperación en múltiples ámbitos como la defensa, la seguridad, la economía, el comercio y la energía. Eso se suma a que Irán se unió al grupo de los BRICS en 2024, lo que le ha permitido aliviar en cierta medida su aislamiento internacional y diversificar sus relaciones diplomáticas y económicas.

En lo referente a Líbano, la milicia Hezbolá también se enfrenta al dilema de cómo responder a los duros golpes recibidos durante 2024 por parte de Israel, que eliminó a su cúpula dirigente, mermó seriamente su capacidad militar y realizó espectaculares operaciones de inteligencia contra sus integrantes. A pesar de todo lo anterior, Hezbolá no ha sido aniquilado como movimiento que se presenta de resistencia y mantiene muchos ingredientes necesarios para reconstruirse, aunque sea a menor escala y con menos apoyos. Si algo caracteriza a grupos como Hezbolá es su capacidad de adaptación y resiliencia tras sufrir grandes reveses, como ya le ocurrió en la guerra de 2006 contra Israel. Mientras el ejército israelí ocupe territorio en el sur de Líbano, Hezbolá podrá presentarse ante parte de la población libanesa como movimiento de legítima resistencia frente a la ocupación. Sumado a todo lo anterior, queda por ver cómo van a recalibrar los nuevos dirigentes de Hezbolá sus enfoques en los ámbitos de la política regional (sobre todo tras la desaparición de la ruta de suministro de armas que ofrecía el régimen de Asad) y de la política interna libanesa (con la elección de un nuevo presidente de la república y de un primer ministro que no forman parte de ninguna alianza afín a Hezbolá).

Siria tras al-Asad: retos descomunales y esperanzas cautelosas

La inesperada y rápida caída del régimen de Bashar al-Asad en Siria en diciembre de 2024 es un acontecimiento trascendental que está cambiando Oriente Medio. Los retos a los que se enfrenta ese país, tras catorce años de devastación por la guerra y más de medio siglo de despiadada dictadura, son descomunales. Las prioridades inmediatas son mantener las condiciones de seguridad dentro del país y sentar las bases para la recuperación económica y social. Las autoridades interinas han hecho bien en mantener las estructuras gubernamentales del país desde el primer momento, así como en integrar a diversas milicias dentro del nuevo Ejército nacional. Asimismo, se han embarcado en una intensa actividad diplomática con el exterior, mostrando una clara voluntad de integrarse de forma constructiva en el sistema internacional.

Para que la nueva Siria se convierta en un país estable y logre resurgir de las cenizas de la guerra y la dictadura, se requiere que las autoridades interinas ejerzan el control del Estado sobre la totalidad del territorio y que mejoren los servicios básicos que ese Estado proporciona a la ciudadanía. También deben crear las condiciones para el retorno

gradual y ordenado de los millones de refugiados y desplazados internos (cerca del 60 % del total de la población), para la puesta en marcha de un diálogo nacional inclusivo que desemboque en la adopción de una nueva constitución para todos los sirios, así como para la celebración de elecciones pluralistas e inclusivas en un plazo razonable de tiempo.

Un desafío urgente al que se enfrenta Siria es la recuperación de su devastada economía. El producto interior bruto (PIB) sirio se contrajo en más del 76 % entre 2011 y 2023 debido al impacto de la guerra, el desplazamiento forzoso de población, el colapso de sectores productivos clave (como la agricultura y el petróleo), la destrucción de infraestructura y las sanciones internacionales. Bashar al-Asad huyó del país dejando al 90 % de la población por debajo del umbral de la pobreza. Por su parte, la libra siria ha perdido más del 99 % de su valor frente al dólar desde 2011. La cooperación internacional es vital para ayudar a Siria a salir de esta situación extrema, crear condiciones de seguridad, rehabilitar las instituciones estatales, reconstruir la infraestructura del país y ayudar a las personas y las comunidades a rehacer sus vidas.

La recuperación y reconstrucción de la economía siria serán determinantes para el éxito o fracaso de la etapa transitoria que se ha abierto en el país. De ello dependerá que haya paz social y oportunidades económicas para la población. A su vez, eso condicionará el regreso a sus hogares de los desplazados internos (cerca de 8 millones) y el retorno al país de los refugiados (en torno a 5 millones), o al menos de una parte importante. Es prioritario que llegue pronto la asistencia técnica y financiera de donantes internacionales. Para ello, es urgente que se levanten las sanciones internacionales impuestas contra el régimen de Asad una vez que este ha colapsado. Mantenerlas supone un castigo colectivo contra la población siria en el momento que más necesita curar heridas y reconstruir su país. La Unión Europea (UE) debe jugar un papel crucial en el levantamiento de las sanciones y en la aportación de asistencia técnica y financiera, tanto por motivos humanitarios como para permitir el regreso de refugiados. De no hacerlo, otros países del entorno desplazarán a la UE, lo que la llevaría a seguir perdiendo relevancia en su vecindario mediterráneo.

La vuelta de Trump a un Oriente Medio cambiado

El retorno de Donald Trump a la presidencia de EE. UU. afectará de lleno a Oriente Medio. No hay ninguna certeza sobre las políticas que seguirá el impredecible 47.º presidente estadounidense ni sobre las consecuencias que estas tendrán. Sin embargo, el historial de su primera presidencia (2017-2021), sus declaraciones durante la campaña electoral, el perfil de sus asesores y enviados a la región, así como las primeras decisiones tomadas el mismo día que volvió al cargo indican que adoptará un enfoque intervencionista y agitará el escenario regional para aplicar su agenda de *America first*. No obstante, el Oriente Medio que Trump hereda de la Administración Biden es muy diferente del que el propio Trump dejó a principios de 2021.

En los últimos cuatro años se han producido cambios tectónicos en la región y se han traspasado numerosas líneas rojas: Irán e Israel se han atacado mutuamente desde sus propios territorios, Israel ha asestado duros golpes militares a Hamás y Hezbolá, y el régimen sirio de los Asad, que era el aliado más importante de Irán en el mundo árabe, ha colapsado. Pero también los seis países del Consejo de Cooperación del Golfo (Arabia Saudí, Bahréin, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar) están más unidos que en 2017 y han diversificado sus relaciones exteriores, sobre todo estrechando lazos con las potencias asiáticas (principalmente China) y reaccionando con tibieza a la guerra entre Rusia y Ucrania. También los países árabes del Golfo están ahora en mejores términos con su vecino Irán que hace cuatro años (Naar, 2025). Por otra parte, Trump se encontrará con que la imagen de EE. UU. entre la gran mayoría de las poblaciones de Oriente Medio ha sufrido un grave deterioro por lo que se percibe como complicidad con los crímenes de guerra y el genocidio que muchos entienden que Israel ha cometido en Gaza.

Todo indica a que el presidente Trump mantendrá el fortísimo apoyo de EE. UU. a las políticas del Gobierno israelí, tal como ha hecho en el pasado. Eso pasa por defenderlo ante los casos abiertos contra Israel y sus dirigentes en la Corte Internacional de Justicia (por posible comisión de genocidio) y en la Corte Penal Internacional (por posibles crímenes de guerra y de lesa humanidad). Sin embargo, Trump ha demostrado que puede ser impredecible y disruptivo. En lo referente al conflicto palestino-israelí, no cabe descartar que se presente como un hombre de negocios que busca cerrar acuerdos. Mientras que el presidente Joe Biden tuvo un enfoque fuertemente ideológico (él mismo

se declaró sionista en múltiples ocasiones), es previsible que Trump sea transaccional y que escuche a otras voces en la región para alcanzar grandes acuerdos, algo que Biden no hizo. En un contexto de profundas transformaciones en la geopolítica de Oriente Medio, la reaparición de Trump en escena anticipa mayores sacudidas en el tablero regional.

El primer mandato de Donald Trump culminó con la firma de los llamados Acuerdos de Abraham, por los cuales los cuatro países árabes arriba citados normalizaban relaciones con el Estado de Israel a cambio de obtener contrapartidas en el plano diplomático, económico, tecnológico y militar. Esto suponía un abandono de lo acordado entre los países árabes de que el establecimiento de plenas relaciones con Israel solo ocurriría cuando se materializara la solución de los dos Estados, tal como quedó plasmado en la Iniciativa de Paz Árabe de 2002. Los Acuerdos de Abraham partían de la premisa de que la cuestión palestina había dejado de ser central en las agendas regionales y de que podía ser liquidada en los términos fijados por Israel una vez hubiese normalizado relaciones con los principales países árabes. Esa secuencia quedó desbaratada el 7 de octubre de 2023 con el ataque de Hamás contra Israel y la extensión del conflicto a otras zonas de Oriente Medio, lo que tuvo importantes consecuencias para el sistema internacional.

La política exterior de Biden hacia Oriente Medio giró desde el principio en torno a una sola cuestión: lograr que Arabia Saudí se sumara a los llamados Acuerdos de Abraham. Eso no llegó a materializarse durante su mandato y muchos creen que los ataques del 7-O tenían como objetivo hacer descarrilar la normalización entre este país e Israel. Con toda seguridad, Trump buscará atribuirse el éxito de cerrar ese acuerdo, si se produce. Sin embargo, el actual príncipe heredero y hombre fuerte de Arabia Saudí, Mohammad bin Salman, difícilmente podrá justificar semejante acuerdo ante los saudíes, los árabes y los musulmanes si no va acompañado de avances tangibles hacia la autodeterminación del pueblo palestino. Los dirigentes saudíes han repetido que la normalización con Israel está fuera de cuestión mientras no haya un horizonte claro para el establecimiento del Estado palestino. Por otra parte, Riad ha mostrado su interés en alcanzar un pacto de seguridad con EE. UU. a cambio de normalizar relaciones con Israel. Esos elementos de una posible transacción podrían llevar a que Trump ofreciera una versión actualizada de su llamado «acuerdo del siglo» para poner fin al conflicto palestino-israelí en términos

más favorables para los saudíes que los que ofreció en su plan de 2020. El impacto que la devastación de Gaza ha tenido en la opinión pública y el peligro que ha existido de una guerra regional abierta podrían hacer que Trump forzara a los dirigentes israelíes a hacer más concesiones de las que desearían con tal de cerrar el ansiado acuerdo. Hay quienes creen que Trump desea pasar a la posteridad como quien trajo la paz a Oriente Medio.

Una de las grandes incógnitas para 2025 es la política que la nueva Administración estadounidense formulará hacia Irán, tanto en lo referente a su programa nuclear como a su influencia y ambiciones regionales. Hay suficientes motivos para creer que la segunda Administración Trump recuperará la política de «máxima presión» frente a Teherán, con sanciones económicas más severas, esfuerzos para aislar a Irán en el plano internacional y medidas para debilitar al régimen ante la propia población iraní. Varios dirigentes israelíes ven en la nueva Administración estadounidense la oportunidad para lanzar un ataque militar a gran escala contra las instalaciones del programa nuclear iraní. Benjamín Netanyahu ha perseguido durante años arrastrar a EE. UU. a un enfrentamiento abierto contra Irán. La Administración Biden se resistió a hacerlo por considerar los riesgos asociados a semejante ataque demasiado elevados, tanto para los vecinos de Irán como para la economía y el sistema internacional en su conjunto. En Tel Aviv y en Washington hay quienes esperan que eso cambie con Trump. Para promover una intervención militar, alegan que el debilitamiento del eje de la resistencia durante 2024 hace que Irán sea más vulnerable y frágil, por lo que hay que aprovechar para atacarlo y destruir su infraestructura nuclear y de defensa. Por su parte, los dirigentes iraníes han desafiado a EE. UU. e Israel a comprobar quién es más frágil y vulnerable.

En caso de estallar un conflicto armado contra Irán, las consecuencias podrían ser devastadoras para Oriente Medio y para todo el sistema internacional. A pesar de los contratiempos del último año, Teherán sigue conservando una importante capacidad militar y ha demostrado que, llegado el caso, no le tiembla el pulso para atacar a sus enemigos desde su propio territorio alegando su derecho a la legítima defensa y a responder a ataques previos contra sus intereses y su seguridad nacional. Eso es lo que ocurrió en abril y en octubre de 2024, cuando Irán lanzó centenares de drones, cohetes y misiles balísticos contra Israel y los Altos del Golán. Más que provocar daño (los

ataques fueron anunciados con antelación), Teherán quiso restaurar su capacidad de disuasión frente a Israel.

En caso de que el régimen iraní perciba que se enfrenta a una amenaza vital, es previsible que responda militarmente contra intereses estadounidenses y occidentales, incluidas instalaciones militares en países árabes del Golfo. También podría bloquear la entrada y salida de buques y petroleros a través del estrecho de Ormuz, cuya importancia es crucial para el mercado energético internacional. Si eso ocurriera, los países árabes del Consejo de Cooperación del Golfo se enfrentarían a graves consecuencias que podrían hacer descarrilar sus ambiciosos proyectos de desarrollo económico y social, como la Visión 2030 que promueve Arabia Saudí. En la región aún se recuerda cómo en septiembre de 2019, durante el primer mandato de Trump, varias instalaciones petroleras saudíes fueron atacadas —presumiblemente por Irán— y cómo EE. UU. ni pudo evitarlo ni dio una respuesta firme.

Está por ver si «Trump 2.0» buscará llegar a un acuerdo con el líder supremo de Irán en lo que podría ser la versión *trumpiana* del «acuerdo nuclear» (conocido como Plan de Acción Integral Conjunto, o JCPOA por sus siglas en inglés) que el presidente Barack Obama firmó en 2015 y del que el presidente Donald Trump se retiró en 2018. El actual presidente de Irán, Masoud Pezeshkian, ha reiterado que su país está abierto a explorar la vía negociadora con los Gobiernos de EE. UU. y los otros cinco países que originalmente firmaron el acuerdo nuclear hace ahora una década. La otra alternativa a esa vía es que el actual presidente estadunidense se deje llevar por los elementos más ideológicos y militaristas de su entorno, y que eso desemboque en un conflicto armado. Ante tan elevado nivel de incertidumbre y los peligros que se perciben, también cabe preguntarse si el régimen iraní buscará dotarse de su propia capacidad de disuasión nuclear y si la etapa que se abre en 2025 puede provocar una carrera nuclear en el Golfo y Oriente Medio.

Por su parte, los países del Consejo de Cooperación del Golfo se enfrentan a unas realidades cambiantes dentro y fuera de sus fronteras. A pesar de la buena sintonía que han mantenido desde hace tiempo con Trump y miembros de su familia, en la nueva etapa pueden aparecer algunas divergencias en temas clave como Israel e Irán. Asimismo, pueden surgir diferencias sobre las políticas energéticas que generen fricciones. Mientras la nueva Administración está repleta de *halcones* en el *dossier* iraní

y de defensores a ultranza de las posiciones israelíes, los dirigentes árabes del Golfo llevan tiempo pidiendo que Washington adopte posiciones más dialogantes con Irán y más duras con el Gobierno de Netanyahu en Israel. Varios dirigentes árabes del Golfo han condenado públicamente «las continuas masacres genocidas cometidas por las fuerzas de ocupación israelíes contra el pueblo palestino» en Gaza desde octubre de 2023, algo que comparte la amplísima mayoría de sus poblaciones.

En lo que se refiere a Irán, sus vecinos árabes han pedido a Washington que abra canales diplomáticos con Teherán para evitar un conflicto regional de dimensiones incalculables. Este nuevo talante es el reflejo del acuerdo alcanzado en marzo de 2023 entre el Reino de Arabia Saudí y la República Islámica de Irán bajo los auspicios del Gobierno de la República Popular China por el cual ambos vecinos, antes enfrentados, restablecían sus relaciones diplomáticas y contactos al más alto nivel. Cabe recordar que, dentro de su política de diversificación de alianzas, tanto Irán como Emiratos Árabes Unidos fueron admitidos a principios de 2024 en el grupo de los BRICS (que reúne a las principales economías emergentes del mundo), mientras que Arabia Saudí ha mostrado su interés en hacer lo propio en un futuro, aunque aún no ha dado el paso.

Israel y Palestina: de los escombros de Gaza a Cisjordania

La guerra no se ha detenido en Gaza. Desde su inicio y bajo su sombra, la violencia de los colonos judíos contra los palestinos y la confiscación de tierras se han incrementado en Cisjordania y Jerusalén este. Durante 2024, Israel aprobó la construcción de nuevas viviendas en asentamientos[4] y se anexionó más tierra palestina al mismo tiempo que se establecieron nuevos puestos de avanzada (los llamados *outposts*)[5]. Ello ha supuesto crear mayores impedimentos para una futura creación de un Estado palestino justo cuando la diplomacia internacional estaba poniendo sobre la mesa de nuevo la solución

[4] El derecho internacional considera ilegales todos los asentamientos judíos en Cisjordania. Israel se opone a esta declaración.

[5] Los *outposts* son creados inicialmente por extremistas sin autorización del Gobierno israelí para luego terminar siendo *legalizados*, son el primer embrión de un asentamiento. En junio de 2024 se establecieron dos nuevos *outposts* en el distrito de Ramallah y, a mediados del mismo año, se crearon siete nuevos *outposts* en el distrito de Belén, todos en el Área B (bajo control civil palestino y control militar israelí según establecen los Acuerdos de Oslo), según ha documentado la ONU, que ha señalado que ello ha supuesto un aumento sustancioso de las agresiones de colonos contra las comunidades palestinas colindantes. Ver: https://www.unocha.org/publications/report/occupied-palestinian-territory/humanitarian-situation-update-256-west-bank

de dos Estados y cuando voces palestinas expresaban iniciativas para construir una entidad propia transformadora (Khalidi, 2024) frente al horror de la guerra.

La violencia y el acoso de los colonos contra los palestinos de Cisjordania se han multiplicado bajo la protección y connivencia, en muchas ocasiones, del ejército israelí y, por ende, de su Gobierno. Según la organización de derechos humanos israelí B'Tselem, las agresiones de colonos a civiles palestinos los han obligado a abandonar hasta la fecha veinte aldeas cisjordanas[6]. Según la agencia humanitaria de la ONU, el año 2024 arroja números récord de desplazamientos forzados de palestinos, destrucción de viviendas y violencia generalizada en toda Cisjordania y Jerusalén este[7]. Al mismo tiempo, las fuerzas israelíes han intensificado las detenciones y las restricciones a la población palestina en las áreas bajo su control, como la H2 en Hebrón, donde la instalación de barreras ha dejado a sus residentes sin acceso a servicios esenciales y a sus modos de vida. El ejército realizó incursiones en varias ciudades palestinas y bombardeó campamentos de refugiados como los de Tulkarem y Yenín (donde inició una amplia ofensiva en diciembre que se agudizó tras el alto el fuego en Gaza). Desde que comenzó el conflicto en Gaza, Cisjordania ha vivido otra guerra en la penumbra cuyas víctimas mortales superaban las ochocientas a principios de 2025.

El clima de violencia se ha normalizado en el contexto político israelí tras el 7-O. Los partidos ultraderechistas y supremacistas judíos, que forman parte de la coalición de Gobierno de Netanyahu desde diciembre de 2022, son los principales animadores de la guerra. El primer ministro se ha valido del apoyo de formaciones extremistas como Poder Judío (liderado por Itamar Ben-Gvir) o el Partido Sionista Religioso (de Bezalel Smotrich) para mantenerse en el poder, pese a las manifestaciones multitudinarias que reclamaron su dimisión por el enorme fallo de seguridad que supuso el 7-O. Estos partidos no reconocen la solución de dos Estados y promulgan la anexión de Cisjordania y Jerusalén este a Israel. En Gaza también proclaman anexionarse la Franja y revivir los asentamientos que se desmantelaron en 2005 con Ariel Sharon.

[6] Ver: B'Tselem, Forcible transfer of isolated Palestinian communities and families in Area C under cover of Gaza fighting. Informe actualizado a 30 de octubre de 2024. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.btselem.org/settler_violence/20231019_forcible_transfer_of_isolated_communities_and_families_in_area_c_under_the_cover_of_gaza_fighting

[7] Ha contabilizado 4250 desplazados, 1750 viviendas demolidas y más de 1400 ataques violentos. Ver: OCHA: Humanitarian Situation Update #252 West Bank. Diciembre de 2024. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.unocha.org/publications/report/occupied-palestinian-territory/humanitarian-situation-update-252-west-bank

Tanto Smotrich como Ben-Gvir han promovido el odio contra los palestinos desde su tribuna en el poder y se han declarado a favor de promover «una solución para que emigren del territorio» hacia otros países y de que Israel ocupe Gaza de forma permanente una vez acabada la guerra[8]. Ben-Gvir ha apoyado las recientes proclamas de líderes colonos judíos para que Israel se anexione igualmente Cisjordania y así expandir su territorio, ideas que para ellos cobraron más fuerza tras la victoria electoral de Trump[9] y la derogación, una vez jurado el cargo, de las sanciones contra los colonos radicales. Netanyahu ya intentó anexionar todos los asentamientos judíos de Cisjordania en 2020, pero Trump lo frenó antes de perder las elecciones. Con el republicano de nuevo en la Casa Blanca y ante los escombros de Gaza —que en su inauguración definió como «un lugar estupendo», «junto al mar» y donde «se pueden hacer cosas hermosas»— estos planes de anexión de los asentamientos, de control de más territorio y de desplazamiento «voluntario» de decenas de miles de palestinos vuelven a tomar forma.

Dinámicas internas en el Israel pos-Netanyahu

La guerra en Gaza y el conflicto regional que Netanyahu ha sostenido desde el 7-O han tenido y tendrán consecuencias en la política interna de Israel, así como en sus relaciones exteriores. Ya eran patentes los desacuerdos entre los distintos elementos de la coalición gubernamental desde que se formó, pero la guerra de Gaza no ha disipado esas disensiones internas. Las tiranteces del Gobierno con los partidos extremistas giran sobre todo en torno al alto el fuego en Gaza. El acuerdo de principios de 2025 disparó esas tensiones y provocó que Ben-Gvir y otros dos ministros de su partido salieran del ejecutivo. Estas dimisiones dañaron la alianza que sostiene a Netanyahu, pero no supusieron su derribo inmediato. En ese momento, ganó el pragmatismo de otros líderes que amenazaron con dimitir pero que hicieron sus cálculos políticos y decidieron quedarse a la espera de que la tregua no fructificase.

[8] También el diputado del Likud Danny Danon se declaró a favor de provocar la «emigración voluntaria» de los palestinos de Gaza. Ver: *Middle East Monitor*, 18 de enero de 2024. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.middleeastmonitor.com/20240118-israel-national-security-minister-ben-gvir-calls-for-full-occupation-of-gaza-emigration-of-palestinians/

[9] Sharon, J. (2024). Two settlement leaders, Ben-Gvir call to annex West Bank after Trump victory [en línea]. *The Times of Israel*, 6 de noviembre. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.timesofisrael.com/two-settlement-leaders-ben-gvir-call-to-annex-west-bank-after-trump-victory/

Sin embargo, el tiempo de supervivencia se agota para Netanyahu. Las mayores fuentes de disensión en el seno de su gabinete están en las nuevas leyes de conscripción para los hombres de la comunidad ultraortodoxa, hasta ahora exenta del servicio militar, y en el control de gasto a cargo de los presupuestos. Por ahora, la guerra en Gaza y en los otros frentes regionales y los planes —aún sin definir públicamente— para la posguerra mantienen unido al Gobierno. No obstante, una vez que el primer ministro ya no pueda seguir esgrimiendo el estado de guerra para garantizar su continuidad en el poder, su vida política se vendrá abajo. Tendrá entonces que rendir cuentas por los casos de corrupción que tiene pendientes ante la justicia israelí, así como por su fracaso a la hora de proteger a los ciudadanos israelíes el 7-O.

El Israel pos-Netanyahu es una incógnita a medias. Los sondeos apuntan a que en las próximas elecciones seguirá la tendencia hacia la ultraderechización en la que está inmersa la sociedad israelí. Como parte del legado del actual primer ministro queda el asalto de su Gobierno al poder judicial para demoler los últimos pilares que hacían ver a la sociedad israelí que vivía en un Estado de derecho.

Israel tendrá que recomponer también su dañada imagen internacional. Sus violaciones del derecho internacional humanitario y de las leyes de la guerra establecidas por las convenciones de Ginebra llevaron a la Corte Penal Internacional a emitir órdenes de arresto contra Benjamín Netanyahu y su ministro de Defensa, Yoav Gallant, por crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra[10]. En paralelo se desarrolla la demanda interpuesta contra Israel ante la Corte Internacional de Justicia por incumplimiento de las obligaciones contenidas en la convención de la ONU contra el delito de genocidio (Torrecuadrada, 2024). El caso fue elevado por Sudáfrica y a él solicitaron unirse con posterioridad, entre otros países, España, Bélgica e Irlanda (Amirah Fernández, 2024). También suscitó demandas paralelas contra la venta de armas a Israel por parte de Reino Unido y Alemania objetando que contribuyen a ese genocidio. Organizaciones pro derechos humanos como Amnistía Internacional avalaron estas denuncias al llevar a cabo sus propias investigaciones para concluir que «Israel está cometiendo genocidio contra la población palestina de Gaza»[11]. Estas acusaciones han derribado otra línea

[10] Ver: https://www.un.org/unispal/document/icc-arrest-warrant-netanyahu-21nov24/

[11] Amnistía Internacional. (2024). *«Es como si fuéramos seres infrahumanos». El genocidio de Israel contra la población palestina de Gaza.* 5 de diciembre. Consultar en: https://www.amnesty.org/es/latest/news/2024/12/amnesty-international-concludes-israel-is-committing-genocide-against-palestinians-in-gaza/

roja —la de su narrativa de que sus operaciones militares siempre son en legítima defensa— y han hecho que este país pierda parte de su capital político internacional.

Aunque países como EE. UU. o Alemania han dado a Israel un apoyo incondicional, muchos otros en Europa y el sur global han cuestionado su comportamiento y han protagonizado enfrentamientos diplomáticos. La guerra de Gaza revitalizó los esfuerzos diplomáticos internacionales hacia la llamada solución de dos Estados (Amirah Fernández, 2023), con España y Bélgica liderando iniciativas que todavía está por ver si llegan a materializarse, pero que están sobre la mesa. Ambos unieron esfuerzos y reconocieron al Estado palestino en un intento de generar *momentum* para detener la guerra y celebrar una conferencia internacional de paz. Sin embargo, no fue hasta el cambio de Administración en EE. UU. cuando se logró un mínimo avance en forma de alto el fuego. Las circunstancias en el campo político palestino auguran un camino no sin obstáculos, con la Autoridad Palestina en estado de descomposición interna y ninguneada internacionalmente y una Franja de Gaza destruida que tendrá que ver pasar años hasta recomponer su tejido social.

Conclusión

El tablero de Oriente Medio continuará su proceso de reconfiguración en 2025 y se verá más agitado si cabe con la nueva era Trump. El presidente de EE. UU. encara en su segundo mandato un escenario muy distinto del que dejó en 2021. Entonces, los Acuerdos de Abraham habían sembrado la ilusión de que la cuestión palestina había dejado de ser central en las agendas regionales. El 7-O desmanteló esta creencia y volvió a poner el problema palestino sobre la mesa. Todo indica a que Trump continuará aplicando el apoyo incondicional de EE. UU. a Israel, pero es previsible que su aproximación sea transaccional y que escuche a otras voces, a diferencia de Biden.

Las líneas rojas que se han roto a partir del 7-O agudizan ese escenario de grandes sacudidas. En Gaza, las consecuencias de una guerra todavía no finiquitada están aún incubándose. En Siria, tras la inesperada caída de Bashar al-Asad, las prioridades inmediatas deben ser mantener la seguridad y sentar las bases para la recuperación económica del país. El levantamiento de las sanciones es clave y la UE juega aquí un papel crucial. En Líbano, la estabilización del conflicto entre Hezbolá e Israel depende

mucho de que se refuerce la misión de paz de la ONU (FINUL) y se aplique la resolución 1701 del Consejo de Seguridad de una vez por todas. En ello, España tiene una gran oportunidad de capitalizar su experiencia en la Finul para ejercer de puntal y robustecer la misión.

El puzle se completa con un Irán cuyo poder regional se ha visto mermado por los grandes golpes asestados a sus *proxies* del eje de la resistencia. Sin embargo, esta alianza está debilitada pero no acabada y queda por ver cómo se acomoda en el nuevo escenario. En este contexto, hay motivos para vaticinar que Trump recuperará la política de «máxima presión» hacia Teherán, sobre todo en lo referente a su programa nuclear. El régimen iraní, en una de sus mayores encrucijadas desde 1979, puede optar por revolverse, aislarse o adoptar una actitud más conciliadora.

Bibliografía

Álvarez-Ossorio, Ignacio. (2024). La reconfiguración de Oriente Medio. Nuevos realineamientos en un mundo multipolar [en línea]. *Panorama Estratégico 2024*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. [Consulta: 2024, 2025]. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/p/a/panorama_estrat_gico_2024.pdf

Amirah Fernández, Haizam. (2023). *Reconocer Palestina, requisito para la esperanza y la paz* [en línea]. Real Instituto Elcano, 11 de diciembre. [Consulta: 2025] Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/reconocer-palestina-requisito-para-la-esperanza-y-la-paz

– (2024). *Punto de inflexión para Israel y Palestina* [en línea]. Real Instituto Elcano, 30 de enero. [Consulta: 2025] Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/punto-de-inflexion-para-israel-y-palestina/

Jamaluddine, Zeina *et al*. (2025). Traumatic injury mortality in the Gaza Strip from Oct 7, 2023, to June 30, 2024: a capture–recapture analysis [en línea]. *The Lancet*, 9 de enero. [Consulta: 2025] Disponible en: https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(24)02678-3/fulltext

Khalidi, Raja. (2024). The Case for Palestine [en línea]. *Foreign Affairs*, 19 de marzo. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/palestinian-territories/case-palestine

Khatib, Lina. (2024). Assad's Fall Is the Middle East's 1989 [en línea]. *Foreign Policy*, 9 de diciembre. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2024/12/09/assad-syria-fall-axis-resistance-iran-middle-east-israel/

Meneses, Rosa (2024a). La Línea Azul, tablero de guerra entre Israel y Líbano [en línea]. *El Mundo*, 31 de enero. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.elmundo.es/internacional/2024/01/31/65b7c8d3e9cf4a1d678b45ad.html

– (2024b). Irán inaugura una nueva doctrina de seguridad en Oriente Próximo [en línea]. *El Mundo*, 19 de abril. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.elmundo.es/internacional/2024/04/18/6621452ee4d4d88c5e8b4583.html

Naar, Ismaeel. (2025). In an Upended Mideast, Trump Faces a New Divergence with Old Allies [en línea]. *The New York Times*, 13 de enero. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.nytimes.com/2025/01/13/world/middleeast/trump-middle-east-allies-israel-iran-oil.html

Parkinson, Sarah E. (2023). The Ghosts of Lebanon. To See What Lies Ahead in Gaza, Look Back to Israel's 1982 Invasion [en línea]. *Foreign Affairs*, 14 de noviembre. [Consulta: 2024, 2025]. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/israel/ghosts-lebanon

Srivastava, Mehul; Saleh, Heba; Kanaaneh, Malaika y Bhandari, Aditi. (2025). How Israel erased a town of 200,000 people [en línea]. *Financial Times*, 14 de enero. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.ft.com/content/8d0f5f49-9ab1-43b0-be1c-5a077e4e7e29

Torrecuadrada García-Lozano, Soledad. (2024). La Corte Internacional de Justicia ante la demanda de Sudáfrica a Israel por genocidio: un análisis. En: Mesa, Manuela (coord.): *Oportunidades de paz y lógicas de guerra*. Anuario 2023-24. Ceipaz.

Yadlin, Amos y Golov, Avner. (2024). An Israeli Order in the Middle East [en línea]. *Foreign Affairs*, 17 de diciembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/middle-east/israeli-order-middle-east.

Haizam Amirah-Fernandez /
Rosa Meneses *
Profesor asociado en el Instituto de Empresa, analista y escritor

Periodista y secretaria general de Reportero sin Fronteras

Documento
Análisis

59/2025 24 de septiembre de 2025

Mar Hidalgo García

La industria siderúrgica de la UE en la encrucijada: la descarbonización y el sector de la defensa como solución

La industria siderúrgica de la UE en la encrucijada: la descarbonización y el sector de la defensa como solución

Resumen:

El sector siderúrgico de la UE se enfrenta a un periodo de profundos cambios e incertidumbre. Las políticas proteccionistas de países como EE. UU., las políticas climáticas, la revolución del acero verde y las fluctuaciones de los mercados regionales están redefiniendo esta industria en la UE y creando desafíos sin precedentes.
El sector afronta una crisis estructural: caída de la producción, un exceso de capacidad global, altos precios energéticos, costes crecientes del carbono y competencia desleal de las importaciones.
La Comisión Europea ha reconocido la importancia estratégica de la industria siderúrgica europea para la soberanía, la seguridad y la competitividad de la UE, por lo que el apoyo del sector de la defensa es fundamental para que la industria siderúrgica pueda adaptarse y sobrevivir a las nuevas dinámicas geopolíticas y económicas.

Palabras clave:

Acero, industria siderúrgica, acero verde, descarbonización, Unión Europea, defensa.

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

The EU steel industry at a crossroads: decarbonization and the defense sector as a solution

Abstract:

The EU steel sector is facing a period of profound change and uncertainty. Protectionist policies in countries like the US, climate policies, the green steel revolution, and regional market fluctuations are redefining this industry in the EU, creating unprecedented challenges.
The sector is facing a structural crisis: falling production, global overcapacity, high energy prices, rising carbon costs, and unfair import competition.
The European Commission has recognized the strategic importance of the European steel industry for the EU's sovereignty, security, and competitiveness. Therefore, support for the defense sector is essential to ensure the steel industry adapts to and survives the new geopolitical and economic dynamics.e here…

Keywords:

Steel, steel industry, green steel, decarbonization, European Union, defense.

Introducción

El acero es el material industrial más versátil del mundo. Los miles de grados y tipos de acero desarrollados por la industria han hecho posible el mundo moderno. Como material de ingeniería básica, el acero es además un factor esencial en el desarrollo y el despliegue de tecnologías innovadoras que contribuyen a mitigar las emisiones de CO_2, como la energía eólica, y resulta igualmente indispensable para la industria de la defensa.

El acero es 100 % reciclable y, por lo tanto, es una parte fundamental de la economía circular que pretende alcanzar la UE.

Con una producción mundial que supera los 1.800 millones de toneladas anuales, la industria siderúrgica evoluciona hacia procesos más sostenibles y tecnológicamente avanzados, enfrentando el doble desafío de reducir su huella ambiental mientras satisface una demanda creciente[1].

La industria siderúrgica ha sido el eje vertebrador de la economía, los derechos sociales y la unidad política de la Unión Europea desde su formación. La UE, en esencia, se construyó sobre el acero, a partir de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, establecida tras la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, las políticas proteccionistas de países como EE. UU., la revolución del acero verde y las fluctuaciones de los mercados regionales están redefiniendo esta industria en la UE, generando desafíos sin precedentes, pero también oportunidades, entre las que destaca el apoyo del sector de la defensa.

Los procesos de producción de acero

En términos generales, el acero es una aleación de hierro y un pequeño porcentaje de carbono (menos del 2,1 %)[2]. Ambos elementos se encuentran en altas proporciones en la corteza terrestre, lo que hace que, en principio, el acero sea un material de amplia disponibilidad. Sin embargo, existen distintas calidades de acero en función de los aditivos empleados. Producir acero de una mayor calidad requiere disponer de

[1] https://ferrosplanes.com/fabricacion-del-acero-de-la-mina-a-nuestra-vida-cotidiana/ (consultado 22/9/2025)
[2] https://acero.es/produccion/ (consultado 22/9/2025)

determinadas tecnologías no accesibles a cualquier país, lo que convierte al acero en un material estratégico.

En términos generales, el acero se fabrica mediante tres procesos de producción. El más común es el alto horno con horno de oxígeno básico (BF-BOF). En este proceso, el mineral de hierro, el coque y la piedra caliza se introducen en un alto horno (BF), donde el aire caliente asciende desde la base. El aire enciende el coque, lo que genera calor adicional y monóxido de carbono (CO). El alto calor derrite los materiales y el gas CO reacciona con el oxígeno del mineral de hierro para producir CO_2. El producto resultante, denominado arrabio, está compuesto por aproximadamente un 95 % de hierro y un 3,5 % de carbono. Este arrabio fluye caliente y se transporta al horno de oxígeno básico (BOF), donde se inyecta oxígeno puro a alta presión para eliminar el carbono del metal líquido caliente.

Este proceso de producción de acero en los altos hornos es muy intensivo en carbono, ya que utiliza coque y, además, requiere enormes cantidades de energía para alcanzar las altas temperaturas necesarias para la fundición.

Otro proceso de fabricación de acero, menos intensivo en carbono, utiliza un horno de arco eléctrico tras la reducción directa del hierro (DRI-EAF). En este caso, el oxígeno se elimina del mineral de hierro mediante un agente reductor como el gas natural o el carbón, aunque también pueden emplearse distintos agentes reductores, materias primas y hornos para la reducción directa. El hierro de reducción directa (DRI) es el producto final que se transforma en acero en un horno de arco eléctrico (EAF).

El tercer proceso de producción de acero consiste en utilizar directamente la chatarra como insumo y emplear un horno de arco eléctrico para su fundición. Este proceso está transformando la industria, pues representa un enfoque innovador para la fabricación de acero con bajo contenido de carbono sin dejar de ser competitivo. El acero es 100 % reciclable sin pérdida de calidad, y su reciclaje consume un 74 % menos de energía que la producción a partir de materias primas, por lo que este sistema es menos intensivo en carbono. Además, permite fabricar casi cualquier grado de acero empleando chatarra en lugar de mineral de hierro extraído.

En la actualidad, las normativas medioambientales están impulsando innovaciones como la reducción directa del hierro (DRI) combinada con hidrógeno verde como agente

reductor, lo que podría eliminar prácticamente las emisiones de CO_2 en el sector siderúrgico.

El impacto de la geopolítica en la industria siderúrgica

Los cambios geopolíticos están influyendo en la industria siderúrgica, un sector fundamental para la infraestructura y la fabricación globales. Las guerras comerciales, los objetivos climáticos, las crisis energéticas y las revoluciones tecnológicas están remodelando las cadenas de valor y amenazando los modelos comerciales tradicionales de la industria siderúrgica. Asimismo, afectan de manera significativa la producción, distribución y comercio del acero.

Las medidas proteccionistas y las preocupaciones sobre la seguridad del suministro están limitando las inversiones en el sector siderúrgico. La incertidumbre domina, y en el horizonte surgen nuevas complejidades y riesgos políticos para una de las industrias más globales y sensibles al comercio del mundo[3].

En concreto, para la UE, los desafíos clave incluyen la disminución de la demanda en sectores como la automoción, precios de la energía no competitivos y la fuerte competencia de bajo costo por parte de productores asiáticos. De hecho, la producción de acero crudo de la UE en 2023 alcanzó un mínimo histórico de 126 millones de toneladas, mientras que casi un tercio de la demanda de acero de la UE se abasteció a través de importaciones baratas[4].

La preocupación por el futuro del acero es mundial. Este año, Estados Unidos, la UE e India han introducido o reforzado medidas de protección en todos los mercados clave de productos siderúrgicos. Los países del sudeste asiático y Turquía también están trabajando activamente en esta dirección. Como resultado, el acero se está moviendo hacia mercados que permanecen abiertos a las importaciones, generando una mayor regionalización de su comercio mundial[5].

[3] https://www.theassay.com/articles/feature-story/us-steel-decision-adds-to-geopolitical-challenges-for-steel-and-iron-ore/#_edn1 (consultado 22/9/2025)
[4] https://www.euractiv.com/content_providers/european-steel-association-eurofer/ (consultado 22/9/2025)
[5] https://gmk.center/en/posts/geopolitical-factors-and-trade-barriers-how-this-will-affect-the-ukrainian-steel-market/ (consultado 22/9/2025)

Además, la industria siderúrgica se ha visto afectada por la escasez de materias primas clave, como el carbón de coque y las ferroaleaciones, dado que tanto Rusia como Ucrania son los principales proveedores mundiales[6]. Las sanciones occidentales tras la invasión rusa de Ucrania han redirigido los flujos comerciales de mineral de hierro, como evidencia una caída del 88,2 % en las exportaciones de mineral de hierro hacia la UE en 2023. En respuesta, Rusia redirigió sus exportaciones a China, que ahora recibe el 90% de sus envíos[7].

China es el mayor productor y consumidor de acero del mundo. Los productores chinos continúan manteniendo altos niveles de producción, incluso cuando, aproximadamente, la mitad de sus fábricas operan con pérdidas. Además pueden ofrecer los precios más bajos gracias al apoyo estatal.

	dic. 2024 (Mt)		% de variación Dic 24/23	Ene-Dic 2024 (Mt)	% de variación ene-dic 24/23
China	76.0		11.8	1,005.1	-1.7
India	13.6		9.5	149.6	6.3
Japón	6.9		-1.1	84.0	-3.4
Estados Unidos	6.7		-2.4	79.5	-2.4
Rusia	5.7	e	-8.6	70.7	-7.0
Corea del Sur	5.2		-3.2	63.5	-4.7
Alemania	2.7		4.1	37.2	5.2
Turquía	3.0		-7.6	36.9	9.4
Brasil	2.6		1.8	33.7	5.3
Irán	2.6		-8.2	31.0	0.8

e – estimado. La clasificación de los 10 principales países productores se basa en el agregado del año hasta la fecha. Fuente: https://worldsteel.org/media/press-releases/2025/december-2024-crude-steel-production-and-2024-global-totals/

[6] https://www.npr.org/2022/08/12/1116312634/russia-ukraine-war-steel-iron-industry (consultado 22/9/2025)
[7] https://gmk.center/en/posts/how-russian-steel-exports-have-changed-in-the-face-of-sanctions/ (consultado 22/9/2025)

Debido al enorme tamaño de la industria siderúrgica china, cualquier cambio en la producción nacional puede tener un impacto significativo en las industrias siderúrgicas de otros países. Dada una cuota de mercado tan dominante, junto con las grandes cantidades de acero utilizadas en diferentes sectores de su economía, una desaceleración de la economía china podría tener un gran impacto en la industria siderúrgica mundial[8].

La prolongada recesión del sector inmobiliario ha afectado el consumo interno de acero, y las crecientes iniciativas comerciales contra los productos de acero chinos de bajo costo han ensombrecido sus perspectivas de exportación este año. En este contexto, China planea reestructurar su industria siderúrgica con recortes de producción[9].

La avalancha de acero chino barato ha afectado a los fabricantes locales vecinos, como Vietnam y Corea del Sur, los dos principales destinos de exportación de acero de China. Ambos anunciaron en febrero de este año la imposición de aranceles antidumping sobre determinados productos siderúrgicos chinos[10].

En otras regiones, los aranceles siguen siendo un poderoso catalizador para los productores nacionales. En 2018, el presidente Trump implementó aranceles del 25 % sobre el acero y del 10 % sobre las importaciones de aluminio, y posteriormente negoció exenciones para ciertos países[11]. Cuando el presidente Biden asumió el cargo en 2021, mantuvo estos aranceles, pero alcanzó acuerdos con la Unión Europea, el Reino Unido y Japón, lo que les permitió exportar cantidades específicas de acero y aluminio a Estados Unidos sin incurrir en aranceles[12].

Sin embargo, en junio de 2025, la Administración Trump anunció un aumento de los aranceles del 50 % al acero y al aluminio[13], eliminando todas las exenciones previas. Esto afectará a socios clave como la UE, Canadá, México, Brasil, Japón, Corea del Sur, Reino Unido y Australia, que representan cerca del 75 % de las importaciones de acero

[8] https://agmetalminer.com/2025/03/17/china-steel-industry-slams-brakes/ (consultado 22/09/2025)
[9] China plans steel output cuts but production may rise as trade tensions ease | S&P Global (consultado 22/09/2025)
[10] https://www.investing.com/news/commodities-news/china-announces-plans-for-steel-output-cuts-to-help-restructure-industry-3907874 (consultado 22/09/2025)
[11] Salotti, S., Rocchi, P., Rueda-Cantuche, J.M., Arto, I., Macroeconomic effects of US tariffs on steel and aluminium: who would pay the bill?, EUR 29769 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019, ISBN 978-92-76-08299-6, doi:10.2760/387494, JRC112036.
[12] https://www.bcg.com/publications/2025/us-tariffs-steel-aluminum-analyzing-impacts (consultado 22/09/2025)
[13] https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/06/adjusting-imports-of-aluminum-and-steel-into-the-united-states/ (consultado 22/09/2025)

de EE. UU. Al mismo tiempo, los aranceles beneficiarían a los fabricantes estadounidenses de acero y aluminio, al incrementar precios y márgenes. Sin embargo, las empresas importadoras ya no podrán recurrir a exclusiones individuales, lo que limitará sus opciones a abastecerse localmente o a pagar más por materiales importados. Esta medida generará fuertes tensiones en las cadenas de suministro globales, incrementará costos en múltiples sectores industriales y abrirá un escenario de mayor incertidumbre geopolítica y comercial[14].

La industria siderúrgica europea se verá afectada por los aranceles estadounidenses al acero, dado que Estados Unidos es el segundo mayor destino de las exportaciones de acero de la UE. Según la Comisión Europea, la implementación inicial de los aranceles estadounidenses al acero y al aluminio podría tener un impacto de aproximadamente 28.000 millones de euros sobre las exportaciones del bloque[15].

La mayoría de los economistas coinciden en que los aranceles proteccionistas tienen un efecto neto negativo, ya que los costos se transfieren a toda la economía. Además, los aranceles también pueden afectar negativamente en las industrias locales si los países extranjeros imponen sus propios aranceles de represalia, lo que puede derivar en una guerra comercial. Sin embargo, los aranceles también pueden tener beneficios localizados para algunas industrias y trabajadores nacionales, ya que reducen la cantidad de competencia. Surge, por tanto, la pregunta sobre el difícil equilibrio en el que debe moverse la UE si quiere preservar su industria siderúrgica.

La industria siderúrgica de la UE en la encrucijada

El principal problema de la industria siderúrgica de la UE radica en la necesidad de abordar la descarbonización del sector para cumplir los objetivos climáticos y seguir siendo competitiva en un entorno hostil, que no se rige por la economía, sino por la geopolítica. La UE es la única región siderúrgica importante que está experimentando una disminución de la capacidad de producción. De los 160 Mt producidos antes de la pandemia se pasó a 126 Mt en 2023[16].

[14] https://www.bcg.com/publications/2025/us-tariffs-steel-aluminum-analyzing-impacts (consultado 22/09/2025)
[15] Ibid.
[16] https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/european-steel-and-metals-action-plan_en (conultado 22/05/2025)

La UE está importando masivamente acero subsidiado por China y producido sin cumplir los estándares europeos, lo que pone en peligro la viabilidad de muchos productores europeos[17]. Una cuestión clave planteada recientemente es que las revisiones de las medidas de salvaguardia del acero no han sido lo suficientemente efectivas. Desde su introducción, la UE ha incrementado sus importaciones de acero procedente de países como Vietnam y Taiwán. Sin embargo, la dura realidad es que China, en su estrategia comercial, utiliza a estos países para acceder al mercado europeo eludiendo las restricciones[18].

La industria del acero en Europa genera 310.000 empleos directos y 2,2 millones indirectos. Cuenta con unos 500 centros de producción repartidos en veintidós Estados miembros y contribuye con aproximadamente 80.000 millones de euros al PIB de la UE. Estas cifras corresponden a un sector considerado esencial para la economía de la UE y su autonomía estratégica[19].

El sector, además, afronta una crisis estructural: caída de producción, exceso de capacidad global, altos precios energéticos, costes crecientes de carbono y competencia desleal de importaciones. Además, el cierre de la ruta tradicional de fabricación de acero de los altos hornos para alcanzar los objetivos climáticos podría destruir 150.000 empleos directos para 2030[20].

En la actualidad, la producción regional de acero todavía cubre el 90 % del consumo actual del continente, pero la situación es más preocupante para el aluminio y el níquel, donde la producción nacional cubre solo el 46 % y el 25 % de la demanda europea. La transición a una economía verde exigirá cantidades significativas de acero, particularmente en infraestructura de energía renovable como turbinas eólicas y paneles solares. El acero representa más del 80 % del material necesario para producir una

[17] https://cincodias.elpais.com/companias/2025-03-14/la-comision-europea-prepara-medidas-para-proteger-el-acero-europeo-de-las-guerras-comerciales (consultado 22/09/2025)
[18] https://efe.com/euro-efe/2025-03-19/bruselas-proteccion-comercial-acero-estudia-medidas-aluminio/ (consultado 22/09/2025)
[19] https://www.euractiv.com/news/eu-to-release-new-steel-industry-action-plan-in-two-weeks/ (consultado 22/09/2025)
[20] https://www.mintur.gob.es/es-es/GabinetePrensa/NotasPrensa/2025/Paginas/20250730-apoyo-acero-europeo.aspx (consultado 22/09/2025)

turbina eólica y se estima que solo la energía eólica marina necesitará alrededor de 25 millones de toneladas de acero, principalmente chapas de acero[21].

El riesgo de desindustrialización en Europa nunca ha sido más evidente que en la actualidad. La situación crítica de la industria siderúrgica pone en jaque a todas las cadenas de valor clave como la automoción, la eólica, y por supuesto, al sector de la defensa. Axel Eggert, director general de la Asociación Europea del Acero (EUROFER), ha definido la situación como «explosiva» ya que, si no se toman medidas, Europa se convertirá inevitablemente en un «museo industrial impulsado por tecnologías limpias chinas y estadounidenses».

Para 2026, se prevé un deterioro significativo del contexto económico para la industria siderúrgica. Los principales desafíos identificados para el acero de la UE son[22]:

- Exceso de capacidad mundial (600 Mt/año, equivalente al 275 % de la capacidad de la UE, subirá al 350 % en 2026).
- Altos precios de la electricidad en la UE, que afectan especialmente a la producción en hornos de arco eléctrico (EAF).
- Aumento de los costes del carbono por el fin gradual de las asignaciones gratuitas del ETS.
- Nuevas exigencias regulatorias y futuras inversiones tecnológicas.

Los actuales derechos antidumping y antisubvenciones de la UE no están logrando contrarrestar el aumento de las importaciones que llegan de todas partes del mundo, y los mercados están colapsando. Las importaciones baratas están sustituyendo a los productos europeos. Como resultado, los fabricantes europeos están reduciendo la producción con el consiguiente despido de trabajadores. En este nuevo panorama, Europa debe cambiar de estrategia si quiere salvar a su industria siderúrgica, imprescindible para su economía y su autonomía estratégica[23].

[21] https://www.gov.uk/government/consultations/input-into-the-steel-strategy/the-steel-strategy-the-plan-for-steel (consultado 22/9/2025)
[22] https://www.mintur.gob.es/es-es/GabinetePrensa/NotasPrensa/2025/Paginas/20250730-apoyo-acero-europeo.aspx (consultado 22/09/2025)
[23] https://www.eurofer.eu/press-releases/european-steel-industry-on-the-brink-the-eu-must-act-now-or-risk-losing-manufacturing-warns-eurofer (consultado 22/9/2025)

La situación es tan crítica que la Comisión Europea ha introducido una serie de iniciativas para evitar que la industria siderúrgica de la UE se hunda y para que permanezca en territorio europeo tras la expiración de las salvaguardias en junio de 2026.

La Comisión Europea presentó en enero de 2025 su *Brújula de la Competitividad*, una hoja de ruta para reducir la brecha industrial con EE. UU. y China. El plan reconoce la vulnerabilidad de sectores intensivos en energía —como el acero, los metales y la química— y plantea medidas específicas para garantizar su viabilidad en el marco de la transición hacia la descarbonización y los objetivos de cero emisiones en 2050.

En febrero de 2025, la Comisión Europea presentó el *Pacto Industrial Limpio y Plan de Acción para una Energía Asequible*, en el que se reconoce la importancia estratégica de las industrias de gran consumo energético y ha identificado correctamente los problemas que deben abordarse. Sin embargo, para el sector siderúrgico las medidas propuestas no eran lo suficientemente radicales o urgentes como para revertir el colapso de una de las industrias más estratégicas de Europa y salvaguardar los empleos de calidad, garantizando al mismo tiempo una transición justa.

El 4 de marzo de 2025 Ursula von der Leyen estableció un *Diálogo Estratégico sobre el Acero*, en el que convocó a los principales líderes de esta industria europea, a los interlocutores sociales y a las partes interesadas. Fruto de este interés en alcanzar una solución para el sector siderúrgico, la Comisión Europea presentó el *Plan de Acción para el Acero*[24] en marzo de este año.

Este plan supone un giro hacia un mayor apoyo a la industria, combinando sostenibilidad y competitividad. Para la UE este plan abre una oportunidad crucial de recuperar inversiones estratégicas en descarbonización, reforzar la protección frente a importaciones desleales y asegurar la viabilidad a largo plazo de su tejido industrial.

El plan de acción de seis pilares de la UE también aborda los costos de la energía, la prevención de la fuga de carbono, la protección de la capacidad industrial, el reciclaje de metales y la protección del empleo. Todo ello proporcionando apoyo a la inversión y fomentando el proteccionismo. Con este plan, la Comisión pretende abordar la urgencia y la disposición para hacer frente a los desafíos estructurales del sector siderúrgico.

[24] https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/european-steel-and-metals-action-plan_en (consultado 22/09/2025)

En particular, la Comisión ha establecido un plan para implementar un Banco de Descarbonización Industrial de 100.000 millones de euros (108.000 millones de dólares) y una subasta piloto de 1.000 millones de euros en 2025, destinada a la electrificación y la producción de acero con bajas emisiones de carbono.

La Comisión sitúa el «acero verde» en el centro de la estrategia europea de metales. El *Green Steel for Europe* establece vías de descarbonización de la fabricación de acero para 2030 y 2050, basadas en una combinación de tecnologías inteligentes y utilización directa del carbono para alcanzar los objetivos de reducción de emisiones de la fabricación de acero de la UE.

Esta estrategia se basa en cambiar los altos hornos de carbón por hornos eléctricos e hidrógeno. Con esta transformación, las emisiones de la industria siderúrgica pueden reducirse hasta en un 95 %. Al quemar hidrógeno en lugar de carbón o gas, el subproducto producido es vapor de agua en lugar de CO_2. También se pretende aumentar el uso de chatarra reciclada y apoyarse en gran medida en la energía eólica y solar para abaratar la factura eléctrica de las siderúrgicas. Se trata de un giro ambicioso, que reformula el acero como un símbolo dual de soberanía y sostenibilidad.

Además, la Comisión establecerá nuevas normas que dicten el uso de contenido reciclado en sectores tradicionalmente dependientes del acero. Esto forma parte de los esfuerzos para acelerar la creación de una economía circular. En consonancia con esta estrategia para desarrollar la economía circular de la UE, se propone la aplicación de una medida comercial para garantizar una disponibilidad suficiente de chatarra en la UE y reconocer el valor estratégico.

Con el respaldo de la creciente demanda de la producción de defensa, las inversiones en energías renovables junto con la protección regulatoria, se espera que la producción de acero crudo de la UE crezca aproximadamente un 2 % anual hasta 2030[25].

Desafíos de la descarbonización de la industria siderúrgica

A pesar de los esfuerzos para avanzar en la descarbonización de la industria siderúrgica, no son pocas las dudas que asaltan a este sector. El riesgo de desindustrialización sigue

[25] https://www.oliverwyman.com/our-expertise/insights/2025/may/navigate-growth-in-european-steel-amid-defense-spend-boost.html (consultado 22/9/2025)

latente, y la industria necesita que la UE garantice unas condiciones de competencia equitativas[26].

La Agencia Internacional de Energía establece que, a nivel mundial, el acero produce el 7 % de las emisiones mundiales de GEI, que suponen unos 3.500 millones de toneladas al año, principalmente del procesamiento del hierro —el principal insumo para la fabricación de acero— que contribuye al 70 % de las emisiones. Esto se debe a que se necesitan inmensas cantidades de calor y, por extensión, de energía para fundir el metal en los altos hornos. El otro 30 % de las emisiones correspondientes a la producción mundial de acero proviene de hornos de arco eléctrico que utilizan chatarra de acero como insumo. A medida que la demanda de acero aumente hasta un 30 % para 2050, la industria debe continuar produciendo acero primario, ya que el reciclaje de chatarra de acero por sí solo no puede satisfacer esta demanda[27]**.** En la Unión Europea, la industria siderúrgica es responsable de alrededor del 5 % de las emisiones[28]. El 60 % de la producción de acero de la UE se produce en altos hornos en donde se emplea gas para la producción de arrabio.

Se estima que, para cumplir con los objetivos climáticos, el sector siderúrgico debe reducir las emisiones en un 75 %, pasando de los 3.000 Mt de CO_2 actuales a 780 Mt de en 2050. Para cumplir estos objetivos climáticos, durante las próximas décadas, será necesario ampliar significativamente el ámbito de aplicación de las tecnologías de bajas emisiones en el sector. Además, esto deberá ocurrir al mismo tiempo que se incrementa la producción, dado el crecimiento de la demanda mundial de acero[29].

Los costes energéticos siguen siendo el principal factor que determina la competitividad de la industria metalúrgica. En el sector de la metalurgia y la siderurgia, los costes energéticos representan una proporción mayor de los costes de producción que en otros sectores. Tras la invasión de Ucrania, los costes energéticos suponen el 80 % de los costes totales de fabricación de los productores europeos de acero[30].

[26] https://news.industriall-europe.eu/Article/1169 (consultado 22/09/2025)
[27] https://www.weforum.org/stories/2024/06/5-steel-producers-have-overcome-challenges-to-decarbonize-steel-production/ (consultado 22/9/2025)
[28] https://joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-news-and-updates/eu-climate-targets-how-decarbonise-steel-industry-2022-06-15_en (consultado 22/09/2025)
[29] https://wise-europa.eu/2024/07/30/raport-przemysl-stalowy-w-polsce/ (consultado 22/09/2025)
[30] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0125 (consultado 22/09/2025)

A corto plazo, la reducción de las emisiones de carbono puede lograrse mejorando la eficiencia energética y de materiales. La eficiencia energética incluye actividades relacionadas con el aumento de la electrificación del proceso de fabricación de acero, el uso de electricidad procedente de fuentes renovables y la reducción del consumo de carbón, que, a nivel mundial, actualmente cubre casi el 75 % de la demanda energética del sector, mientras que la electricidad representa menos del 10 %[31]. Con estas proporciones, la electrificación baja en carbono es una de las opciones más fáciles de alcanzar en la descarbonización del sector en un escenario de cero emisiones netas. Las estimaciones de la AIE sugieren un aumento del consumo de electricidad en el sector siderúrgico de aproximadamente cinco puntos porcentuales cada año hasta 2030, para acelerar la descarbonización.

Al mismo tiempo, la eficiencia de los materiales implica aumentar el rendimiento de la fabricación de acero y productos de acero, introducir estructuras aligeradas, prolongar la vida útil de los edificios e infraestructuras y promover la reutilización directa del acero sin fundición.

En este contexto, la producción de acero verde está emergiendo como una tendencia transformadora con profundas ramificaciones económicas y ambientales. Mientras que los productores europeos y asiáticos están comenzando a fomentar el acero bajo en carbono, el mercado estadounidense se está quedando atrás en la adopción de este tipo de iniciativas ecológicas.

Más del 50% de la producción de acero en la UE aún se basa en el proceso tradicional de alto horno-convertidor de oxígeno (BF-BOF) que utiliza carbón. La mayoría de los altos hornos son antiguos y deberán ser renovados o desmantelados antes de 2035, por lo que es necesario tomar una decisión[32]. Antes de esta fecha se debe iniciar el despliegue de la fabricación de acero mediante la reducción directa del hierro basada en hidrógeno (HDRI)-EAF y tomar las decisiones de inversión en la década actual[33]. Esta tecnología tiene una capacidad de reducir hasta un 95 % las emisiones de carbono

[31] https://www.iea.org/energy-system/industry/steel (consultado 22/09/2025)
[32] https://eeb.org/wp-content/uploads/2025/03/State-of-Steel-Report.pdf (cosultado 22/09/2025)
[33] https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0196890423008907 (consultado 22/09/2025)

potencial de mitigación, en comparación con el 20 % que se puede alcanzar con la ruta de fabricación de altos hornos optimizadas, incluso con captura de carbono[34].

Con estos condicionantes, en un escenario optimista, según la OIA y la UE se puede lograr un acero de emisiones casi nulas a escala mediante el uso de tecnologías ambiciosas e innovadoras. Sin embargo, también es necesario la colaboración entre los compradores de acero, los productores y las empresas que proporcionan tecnologías habilitadoras. Para apoyar esta transición energética, la UE ha decidido apostar por la aplicación del Mecanismo de Ajuste en Frontera del Carbono (CBAM, por sus siglas en inglés), mediante el cual, en 2026 se expulsará del mercado de la UE a aquellos importadores de acero que utilicen los altos hornos con horno de oxígeno para su producción. De esta forma las acerías eléctricas, que tienen cuatro veces menos emisiones, obtendrán una ventaja competitiva.

Sin embargo, a pesar del convencimiento que muestra la UE por avanzar en la descarbonización para salvar al sector siderúrgico, existen barreras significativas en el proceso de producción de acero verde. En primer lugar, las instalaciones de producción de hierro y acero son costosas y están diseñadas para durar mucho tiempo, lo que complica su reemplazo[35].

Además, no toda la tecnología necesaria para producir acero de emisiones casi nulas está disponible comercialmente hoy en día. Algunos métodos aún se encuentran en las etapas iniciales de desarrollo y no están preparados para su implementación a gran escala. Una vía para lograr emisiones cercanas a cero en la producción de acero implica electrificar procesos clave, como, por ejemplo, el empleo de hidrógeno en la reducción directa de hierro. Sin embargo, esta transición requiere fuentes de energía renovables que aún no se han escalado para satisfacer tales demandas.

La opción de fomentar el uso de la energía nuclear para abaratar los costes de electricidad no parece que esté descartada, al menos para algunos países. La tercera era de la energía nuclear también puede desempeñar un papel importante en la descarbonización del sector siderúrgico. Polonia, por ejemplo, está avanzando en sus

[34] Hassan Elsheikh, Valerie Eveloy, Renewable hydrogen based direct iron ore reduction and steel making with grid assistance, Energy Conversion and Management, Volume 297,2023

[35] https://www.weforum.org/stories/2024/06/5-steel-producers-have-overcome-challenges-to-decarbonize-steel-production/ (consultado 22/9/2025)

planes para construir la primera planta de energía nuclear del país, con un contrato final que se concluirá este año. La electricidad generada en las centrales nucleares se puede utilizar para alimentar hornos de arco eléctrico directamente o producir hidrógeno[36].

El objetivo de la UE de convertirse en una economía circular para 2050 también es relevante para establecer una industria siderúrgica circular y baja en carbono. En la práctica, esto implica sustituir la mayor cantidad posible de mineral de hierro como recurso por chatarra de hierro. El acero tiene la ventaja de ser uno de los materiales más reciclados del mundo. Su capacidad de ser reutilizado indefinidamente convierte al acero en una opción más sostenible a largo plazo, especialmente si se combina con tecnologías de producción eficiente y energías limpias. Sin embargo, las exportaciones de chatarra ferrosa de la UE se han duplicado en los últimos años alcanzando los 19,43 millones de toneladas en 2021. Esto equivale a alrededor del 20 % de la chatarra generada en la UE[37]. Un insumo necesario para la industria siderúrgica y que, sin embargo, sale de sus fronteras. La chatarra deberá ser considerada como un recurso estratégico para fomentar su reciclado dentro de la UE.

Aunque gran parte de la discusión sobre el enfoque del acero verde se centra en el hidrógeno limpio, la tecnología también depende del mineral de hierro de una determinada calidad y pureza (denominado grado DR) y que, actualmente, representa solo el 5 % del suministro total de mineral de hierro a nivel mundial, lo que crea oportunidades de expansión de productores existentes como Australia, Canadá, Brasil y Guinea, así como de nuevos participantes. China está desempeñando el papel de liderazgo entre los inversores extranjeros en muchos de estos proyectos de mineral de hierro de grado DR[38].

De momento, la UE, al contrario que Reino Unido y Canadá no ha incluido al hierro en la lista de materiales estratégicos. Estados Unidos tampoco lo ha incluido ya que considera que el suministro de mineral de hierro es adecuado. La industria siderúrgica estadounidense depende más de la chatarra para la producción de acero mediante horno eléctrico y, por lo tanto, tiene menos necesidad de mineral de hierro primario.

[36] https://www.defensenews.com/global/europe/2025/04/04/europes-defense-puts-a-fresh-twist-on-steel-growth-engine-of-old/ (consultado 22/9/2025)
[37] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_805 (consultado 22/09/2025)
[38] https://theenergy.co/article/geopolitics-muddies-green-iron-pathways (consultado 22/9/2025)

Para solventar los desafíos que plantea el acero verde, las empresas están llevando a cabo alianzas estratégicas para la obtención del hierro de calidad DR. Por ejemplo, Fortescue (grupo minero australiano) y la empresa siderúrgica estatal China Baowu lideran la revolución del acero verde a través de una asociación pionera en descarbonización.. Fortescue, el cuarto mayor proveedor de mineral de hierro del mundo, ha unido fuerzas con China Baowu, el mayor fabricante de acero del mundo, para desarrollar tecnologías innovadoras de producción de hierro verde. Esta colaboración tiene como objetivo aprovechar recursos y experiencia compartidos para superar los desafíos de producir acero verde. En vista de estas asociaciones, la UE tendrá que emprender acciones semejantes si quiere garantizar un suministro seguro y sostenible de hierro para el acero verde[39].

El sector de la defensa, clave para el futuro de la industria siderúrgica de la UE

Las aleaciones de acero desempeñan un papel importante en las industrias aeroespacial y de defensa debido a sus propiedades excepcionales, como la alta resistencia, la durabilidad y la capacidad de soportar condiciones extremas. El acero inoxidable, el acero martensítico, el acero blindado y el acero de baja aleación (HSLA) de alta resistencia son algunas de las aleaciones de acero utilizadas en estas industrias.

Mejorar las capacidades militares nacionales se ha convertido en un objetivo central para los gobiernos de la UE, con el fin de asegurar la soberanía, proteger los intereses nacionales y garantizar la preparación en un mundo cada vez más volátil.

Después de décadas de reducción gradual del despliegue militar, los países de la UE afrontan una nueva era de rearme. En este contexto, la Comisión ha reconocido la importancia estratégica de la industria siderúrgica europea para la soberanía, la seguridad y la competitividad de la UE[40].

La situación geopolítica actual exige que Europa actúe con rapidez y decisión, como enfatizó la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, en su presentación

[39] https://editorialrn.com.ar/fortescue-asegura-financiamiento-multimillonario-de-china-para-acelerar-su-descarbonizacion-minera/ (consultado 22/09/2025)
[40] https://www.politico.eu/article/industry-steel-eu-bets-clean-future-brussels-belgium-industrial-coal/ (consultado 22/9/2025)

del plan «ReArm Europe», destinado a movilizar hasta 800.000 millones de euros para inversiones en defensa mediante el desbloqueo de nuevos mecanismos financieros.

El acero sigue siendo una piedra angular de la industria de defensa, por lo que la UE está reforzando las medidas de protección de la industria del acero a medida que el bloque intensifica sus capacidades de defensa. El *Libro Blanco sobre la defensa europea,* presentado en marzo de 2025, establece que las cadenas de valor o capacidades de fabricación existentes en las industrias tradicionales de la UE, como la automoción, el acero, el aluminio o la química, pueden encontrar nuevas oportunidades al reutilizar y abastecer una base industrial de defensa cada vez mayor[41].

Y como la apuesta de la UE para rescatar el sector del acero está basado en la descarbonización, se puede afirmar que «la descarbonización de la industria siderúrgica es ahora una parte clave de la estrategia de defensa de la UE», con el consiguiente traslado de riesgos y oportunidades de ambas partes de esta simbiosis.

La colaboración entre el sector de la defensa y el sector privado será fundamental para lograr este objetivo. Cuando los gobiernos y la industria establecen alianzas eficaces, se puede crear una dinámica beneficiosa para todos, imprescindible para agilizar el desarrollo de sistemas de defensa resilientes, adaptables y modernos, diseñados para abordar las futuras amenazas derivadas del complejo panorama geoestratégico mundial.

El principal problema es cómo llevarlo a cabo. En primer lugar, es necesario fomentar la financiación para llevar a cabo los proyectos de defensa. Para ello, la UE ha puesto a disposición de los gobiernos una serie de mecanismos, como el Instrumento de Acción de Seguridad para Europa, que permite a la Comisión recaudar fondos en los mercados de capitales para prestar a los Estados miembros destinados a proyectos de defensa, así como la activación de la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que permite a los países aumentar los presupuestos militares sin infringir las normas de déficit de la UE[42].

Por otro lado, el sector de la defensa no es ajeno a su compromiso de reducción de gases de efecto invernadero y, por lo tanto, la descarbonización de la industria

[41] https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dc0-3867b4373019_en?filename=White%20paper%20for%20European%20defence%20%E2%80%93%20Readiness%202030.pdf (consultado 22/9/2025)
[42] https://www.epc.eu/publication/green-steel-for-european-defence-an-enabler-for-decarbonisation-competitiveness-and-security/ (consultado 22/9/2025)

siderúrgica puede encontrar un apoyo si se aplica la adquisición de defensa verde. Este enfoque se encuentra en evolución dentro del sector de la defensa y consiste en integrar consideraciones ambientales en el proceso de adquisición de equipos, bienes y servicios militares[43]. Y aquí es donde la industria siderúrgica puede encontrar el apoyo necesario del sector de la defensa para otorgar confianza mutua entre los inversores de ambos sectores.

Un ejemplo claro de cómo alinear la resolución de los problemas de la industria del acero con los intereses de defensa es el planteado en la nueva estrategia industrial de defensa del Reino Unido *Defence Industrial Strategy. Making Defence an Engine for Growth*, presentada a principios de septiembre de 2025, que coloca al acero en el centro de la seguridad nacional. Por primera vez, las reformas de adquisiciones permitirán al Ministerio de Defensa (MOD) priorizar a los productores nacionales de acero, marcando un punto de inflexión[44].

Conclusiones

El Plan de Acción Europeo del Acero y los Metales, publicado el 19 de marzo de 2025, representa la estrategia más completa de la UE hasta la fecha para apoyar a la industria siderúrgica. Esta industria se enfrenta a múltiples amenazas existenciales: el exceso de capacidad china, los elevados costes energéticos y la sombra amenazante de los nuevos aranceles estadounidenses. Además, al ser intensiva en carbono, la industria del acero está sometida a una presión creciente para que lleve a cabo la descarbonización, lo que genera una gran incertidumbre entre los inversores.

La UE apuesta por la descarbonización del sector mediante la producción de acero bajo en carbono, utilizando energía renovable más barata producida en el seno de la Unión, así como hidrógeno y chatarra reciclada localmente. Sin embargo, la descarbonización no debe conducir a la desindustrialización, y es necesario que la UE garantice unas condiciones de competencia equitativas.

[43] https://eda.europa.eu/what-we-do/eu-policies/if-ceed/national-strategies (consultado 22/9/2025)
[44] https://eurometal.net/uks-new-defense-industrial-strategy-puts-uk-steel-at-core-of-national-security/ (consultado 22/9/2025)

El acero es una industria de base estratégica, esencial para la transición energética, soberanía industrial y para la seguridad y la defensa. Es necesario que la UE actúe urgentemente para salvar este sector estratégico. El impulso a la industria de defensa de la UE supone una garantía para que el sector del acero reciba el apoyo necesario para su supervivencia. La inversión a realizar para descarbonizar el sector es importante y el tiempo no juega a favor en el complejo panorama geopolítico y económico global.

La UE necesita una industria siderúrgica europea fuerte para garantizar su autonomía estratégica. Un eventual fracaso en la transformación verde del sector siderúrgico europeo generaría una serie de consecuencias negativas no solo para la economía, sino también para la defensa: aumentaría la dependencia de las importaciones, se incrementaría el déficit comercial de productos de acero, existiría una mayor vulnerabilidad ante interrupciones en los mercados globales y surgirían dificultades para cubrir la demanda interna. Todo ello haría inviable la autonomía estratégica de la UE.

Para ello, se necesita una integración vertical entre los gobiernos, el sector público, el sector privado sin dejar a un lado la educación y el fomento de la investigación. Solo así se conseguirá crear un ecosistema una industrialización de Europa acorde con los intereses comunes a los estados miembros para garantizar su autonomía estratégica y cumplir con sus objetivos climáticos.

*Mar Hidalgo García**
Analista Principal de IEEE
@ieee_mhidalgo

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

boie3

Documentos

OPINIÓN

índice



Documentos
OPINIÓN

485 FOCAC y el Nuevo Multilateralismo Chino. Lucía Hernán Ramos

506 El «efecto Zelensky» y la proyección de disuasión de China ante los acuerdos minilaterales de defensa. Águeda Parra Pérez

523 IA generativa y sistemas serverless en desinformación bélica con LUTs: impacto y ética. Estíbaliz García Huete, Sara Ignacio Cerrato, David Pacios Izquierdo, José Luis Vázquez Poletti, Mª José Pérez Serrano, Andrea Donofrio

537 Grupos terroristas en el Sahel: ¿Unidos por un mismo fin o enfrentados por la dominación? Aián Martín Núñez

549 El gasto en defensa en España. El objetivo del 2 por 100 del PIB. Jesús María Izquierdo Rodríguez

584 Una aproximación politológica al análisis del dominio cognitivo. Josep Baques Quesada

603 Implicaciones geopolíticas y estratégicas del cambio de régimen en Siria. Rafael Borgoñoz Moya

622 Somalia y la insurgencia de Al-Shabaab: análisis de los mecanismos de poder paralelo en un Estado fragmentado. Cristina Contreras López

639 Soberanía en las profundidades: el lecho marino como nuevo dominio estratégico. Augusto Conte de los Ríos

679 El Ártico: nuevo escenario geopolítico. Alejandro Álvarez Pérez, Pedro Dodero Vázquez, Ignacio García Prieto, Jesús Iráizoz Domínguez, Mar Lupión Torres y Ada Santana Aguilera

699 Los parques fotovoltaicos flotantes: una nueva frontera en la energía solar. Tomás García-Figueras

714 La Trinidad Imposible de Irán. Ana Núñez Cifuentes

738 La desinformación rusa y el ciber-terrorismo de falsa bandera: el caso del ciber-califato. Manuel R. Torres Soriano

757 La gran baza de Putin, la construcción social de la realidad. Ignacio Nieto Fernández

772 El papel de los colaboradores locales en conflictos internacionales. Álvaro Castro Sampedro

787 Neo-otomanismo en la política exterior de Turquía: un análisis de la influencia turca en Siria (2016–2024). J. Luigi M. Kunz Saponaro

802 Nuevos tiempos para el Indo-Pacífico: China proyecta poderío naval y Estados Unidos redefine las relaciones de defensa. Águeda Parra Pérez

818 Wild New World. Alejandro Mackinlay

829 Sobre la figura intelectual de Andrés González Martín. Una teoría del todo. Recensión del libro «Líder, poder y guerra. Escritos de Geoestrategia». Federico Aznar Fernández-Montesinos

851 El retorno a las esferas de influencia. Miguel Ángel Melián Negrín

868 Japón: Un nuevo marco para la seguridad económica. Borja Llandres Cuesta

889 La emergencia suprema y la Teoría de la Guerra Justa. Juan Antonio Moliner González

909 El Ascenso Geopolítico del Ártico: Factores y Dinámicas en Juego. María Remiro Soriano

929 Revitalizar el espacio inversor iberoamericano con España como puente y país vertebrador con la Unión Europea. Ramón Casilda Béjar

942 Las giras de inspección como expresión relevante de la praxis política del PCCh. Xulio Rios

957 Las redes sociales como armas de influencia masiva y la necesidad de una doctrina informativa. Miguel López Garay

985 «Eurasia, validez de un concepto geopolítico». Leonardo Quijano Santibáñez

998 Impacto de la regulación de la Inteligencia Artificial en defensa y seguridad. Emma Talavera Rodríguez

1013 La minería en aguas profundas. Su futuro y el quiebre del multilateralismo. Guillermo Moya Barba

1028 ¿Está el dragón estrangulando al tigre de Bengala? Examinando la contraestrategia india al Collar de Perlas chino. Miguel Gómez Catalán

1046 El espacio: la última frontera del poder. Geopolítica, seguridad y la nueva carrera espacial. Manuela Carcar Albarrán*

1070 Vencer sin combatir: la vigencia de Sun Tzu en la guerra híbrida moderna. Marc Vendrell Martínez*

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

43/2025 2 de junio de 2025



Lucía Hernán Ramos *

FOCAC y el Nuevo Multilateralismo Chino

FOCAC y el Nuevo Multilateralismo Chino

Resumen:

El Foro de Cooperación China-África (FOCAC) es clave en el nuevo multilateralismo chino, fortaleciendo su influencia global a través de inversiones, cooperación tecnológica y seguridad. En su 25º aniversario, FOCAC ha evolucionado desde un enfoque económico hacia una relación estratégica más amplia, consolidada en el Plan de Acción de Pekín (2025-2027). China impulsa infraestructura, industrialización y modernización en África sin imponer condiciones políticas, diferenciándose de Occidente. La cooperación en seguridad y la expansión china en sectores clave como minería y energía refuerzan su presencia en el continente. A través del FOCAC, China redefine la globalización, promoviendo un orden multipolar que desafía las estructuras occidentales. Sin embargo, la creciente dependencia africana genera preocupaciones sobre un posible desequilibrio en la relación.

Palabras clave:

China, África, FOCAC, multilateralismo, ISG, Xi Jinping, PCCh, UA.

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

FOCAC and the New Chinese Multilateralism

Abstract:

The Forum on Africa-China Cooperation (FOCAC) is key to China's new multilateralism, strengthening its global influence through investment, technology cooperation and security. In its 25th anniversary year, FOCAC has evolved from an economic focus to a broader strategic relationship, consolidated in the Beijing Action Plan (2025-2027). China drives infrastructure, industrialisation and modernisation in Africa without imposing political conditions, as opposed to the West. Security cooperation and China's expansion in key sectors such as mining and energy reinforce its presence in Africa. Through FOCAC, China redefines globalisation, promoting a multipolar order that challenges Western structures. However, the growing African dependence raises concerns about a possible imbalance in the relationship.

Keywords:

China, Africa, FOCAC, multilateralism, GSI, Xi Jinping, CPC, AU.

Introducción

En el mundo cambiante en el que nos encontramos, China está tratando de crear un nuevo orden político global ya que divisa el mundo actual como uno definido por el desequilibrio y la fragmentación. En este mundo, todo se puede convertir en una amenaza o un arma y las alianzas, conocidas hasta ahora, no son efectivas por lo que los países se encuentran en una lucha por la supervivencia. Este pensamiento chino se puede relacionar con la teoría de Darwin de la evolución, adaptándolo a los países como si fuesen entes vivos. Según esta teoría, solamente los países más fuertes y aquellos que puedan evolucionar podrán sobrevivir[1]. Por ello, China se posiciona como un Estado capaz de contrarrestar todas las amenazas, ya sean económicas, políticas, incluso culturales. En preparación a cualquier problema que pueda sufrir, China ha empezado a crear el nuevo orden global, dejando a las potencias fuertes en la periferia, y tratando de crear una red de dependencia en China para asegurarse el apoyo de las naciones incluso en temas tan controversiales como la política de 'Una Sola China'[2].

En 2013, el presidente de la República Popular China, Xi Jinping, anunció su nuevo proyecto para incentivar el comercio mundial. Este proyecto llamado "La Iniciativa de la Franja y la Ruta" es comúnmente conocido como 'La Nueva Ruta de la Seda' y pretende estimular la conectividad, el comercio, la energía y el transporte entre Asia, África, y Europa. África juega un papel importante en este proyecto, no solo por su gran riqueza en recursos naturales, sino que también por el lugar estratégico que ocupa, ya que sirve como entrada a Europa. Mediante la entrada en Europa, China se asegura el acceso a un mercado muy amplio, con posibilidad de expandir su influencia por el Mediterráneo. De esta forma, China crea su nuevo tipo de globalización, la cual será más inclusiva, e incorporará medidas en el ámbito tecnológico, de gobernanza, de seguridad y de cadenas de suministros[3].

El Foro de Cooperación China-África

El Foro de Cooperación China-África (FOCAC) tiene su origen en el año 2000 y fue creado para mejorar el entendimiento, fortalecer las relaciones y promover la

[1] https://www.foreignaffairs.com/united-states/china-ready-world-disorder (Consultado en noviembre 2024).
[2] https://africacenter.org/spotlight/africa-china-relations-2025/ (Consultado en enero 2025).
[3] https://politica-china.org/areas/sistema-politico/la-china-de-xi-jinping-3 (Consultado en noviembre 2024).

cooperación entre China y África. Desde su creación, FOCAC ha sido una piedra angular para la ejecución del multilateralismo chino y su estrategia para el sur global. Este año, FOCAC cumple su 25º aniversario, por lo que, dado a su primer cuarto de siglo de vida, se puede empezar a observar si este foro de cooperación ha ayudado a sus miembros y qué se espera de él para su futuro próximo.

En FOCAC participan China y 53 países africanos, siendo Esuatini el único país de África que no pertenece a esta asociación por ser el único en reconocer a Taiwán como un país de pleno derecho[4]. La cumbre se lleva a cabo trienalmente y su localización[5] es cambiante entre Pekín y una capital de un país africano[6]. Aunque en los últimos años ha recibido muchas críticas, es cierto que es una de las cumbres "África más uno"[7] que genera más atención. El FOCAC 2024 se realizó del 4 al 6 del pasado septiembre en Pekín y atendieron las 53 delegaciones africanas de alto nivel, de los cuales 36 eran jefe de Estado y primeros ministros[8]. Además, Xi Jinping tuvo reuniones bilaterales con cada uno de los jefes de Estado y de Gobierno africanos asistentes[9]. FOCAC ha permitido una recalibración de las relaciones China-África basada en un cambio de la cooperación económica al compromiso geopolítico. Es decir, China no ve a África solo como un socio comercial para importar materias primas y exportar productos manufacturados, sino que ahora África es para China un socio estratégico donde la seguridad es un asunto primordial, en conjunto con asuntos geopolíticos y sociales.

La visión estratégica del FOCAC es crear una comunidad China-África para todos los tiempos con un futuro compartido en una nueva era. Esta nueva era viene definida por una modernización e industrialización donde no haya que ceñirse a las normas impuestas por Occidente, sino que los países sigan su derecho a industrializarse

[4] https://thediplomat.com/2024/09/china-africa-summit-shines-a-spotlight-on-eswatini-taiwans-lone-partner-in-africa/ (Consultado en febrero 2025).
[5] El FOCAC ha tenido lugar en Pekín en los años 2000, 2006, 2012 y 2018; en Adís Abeba (Etiopía) en 2003; en Sharm el-Sheij (Egipto) en 2009; en Johannesburgo (Sudáfrica) en 2015 y en 2021 en Senegal (vía telemática por el COVID-19). Para más información: https://www.guineaecuatorialpress.com/noticias/comienza_la_cumbre_del_foro_de_cooperacion_china-africa (Consultado en marzo 2025).
[6] https://www.brookings.edu/articles/2024-focac-beijing-summit-a-new-chapter/ (Consultado en diciembre 2024).
[7] El término "África más uno" hace referencia a las reuniones bilaterales entre África y otro país. Empezó en 1973 con la cumbre Francia-África siendo la más antigua. Actualmente, hay al menos otras siete cumbres de este tipo, incluyendo Italia-África, Indonesia-África, Corea del Sur-África, Unión Europea-Unión Africana, Cumbre de Líderes Estados Unidos-África y Rusia-África. Para más información: https://africachinacentre.org/relevance-of-focac-in-the-context-of-africa1-summitry/ (Consultado en febrero 2025).
[8] https://carnegieendowment.org/research/2024/11/what-focac-2024-reveals-about-the-future-of-china-africa-relations?lang=en (Consultado en enero 2025).
[9] Ibid.

siguiendo su propio contexto social, histórico y cultural. Además, el FOCAC se ha convertido en una plataforma eficiente para la cooperación Sur-Sur, otorgándole un fuerte impulso a la cooperación internacional con África[10].

El Plan de Acción de Pekín (2025-2027)

El principal resultado del FOCAC 2024 fue la aprobación de dos documentos; la Declaración de Pekín y el Plan de Acción de Pekín (2025-2027), fundamentado en principios de seguridad nacional de China como la Iniciativa de Seguridad Global (ISG)[11]. Tanto la Declaración como el Plan de Acción fueron aprobados por unanimidad[12]. El Plan de Acción de Pekín (2025-2027) establece la agenda a seguir durante los próximos 3 años en la cooperación entre China y África. Este plan está basado en 10 iniciativas de asociación y busca afianzar una asociación estratégica para el desarrollo sostenible, la modernización, la seguridad común y la construcción de una comunidad China-África de alto nivel con un futuro compartido.

[10] Declaración de Pekín sobre la construcción conjunta de una comunidad China-África en todo tiempo con un futuro compartido para la nueva era. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg_663340/fzs_663828/xwlb_663830/202409/t20240905_11485993.html (Consultado en enero 2025).
[11] https://africacenter.org/spotlight/reimagining-african-agency-in-africa-china-relations-lessons-from-focac-2024/ (Consultado en enero 2025).
[12] https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjbzhd/202409/t20240906_11486618.html (Consultado en febrero 2025).

10 acciones de asociación China-África

Asociación para el Aprendizaje Mutuo entre Civilizaciones

- **Plataforma de intercambios** de experiencias sobre la gobernanza.
- Red China-África de **Conocimientos** para el **Desarrollo**.
- **25 centros de estudios** sobre China y África.
- Invitar a **mil miembros** de **partidos políticos africanos** a China .

Asociación para la Salud

- Alianza de hospitales y centros médicos conjuntos.
- Enviarán **2,000 trabajadores médicos** a África.
- **20 programas de salud**.
- Fomentar **inversión de empresas chinas** en producción farmacéutica en África.
- Apoyar el **Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades** de África.

Asociación para la Cooperación por el Desarrollo

- **Iniciativa para el Desarrollo Global** (IDG).
- **1000 proyectos 'small yet beautiful'.**
- **Fondo de Asociación China-Grupo del Banco Mundial** para impulsar el desarrollo en África.



Asociación para la Conectividad

- China ejecutará **30 proyectos de infraestructura** en África.
- **Red de conectividad China-África**, integrando transporte terrestre y marítimo.
- Apoyo a la **Zona de Libre Comercio Continental Africana** .

Asociación para la Cooperación en Cadenas Industriales

- Impulsar agrupaciones de desarrollo para fortalecer la cooperación industrial con África.
- Promover el progreso en la Zona Piloto de Cooperación Económico-Comercial China-África.
- **Programa de empoderamiento de las PyMEs africanas**.
- Construir con África un **centro** de **cooperación** en **tecnología digital** e iniciar **20 proyectos digitales** demostrativos.

Asociación para la Prosperidad Comercial

- **Arancel cero** para el 100% de las líneas arancelarias a países menos desarrollados con relaciones diplomáticas con China (incluye 33 países africanos).
- **Expansión** del **acceso** al **mercado chino** para **productos agrícolas africanos.**
- Programa de **mejora** de **calidad China-África.**

Asociación para la Agricultura y el Bienestar

- China dará **mil millones de RMB** para asistencia alimentaria de emergencia.
- Desarrollo de **6,670 hectáreas** de agricultura estandarizada.
- Envío de **500 expertos agrícolas** a África y
- **Alianza de innovación agrícola** China-África.
- **Retención de valor agregado** en África.
- Creación de al menos **un millón de empleos**.

Asociación para los Intercambios de Pueblo a Pueblo

- **Plan de Cooperación en Educación Vocacional**.
- Construcción de **10 Talleres Luban**.
- **60,000 capacitaciones** para mujeres y jóvenes.
- **Programa de la Ruta de la Seda Cultural.**
- Cooperación en innovación audiovisual.
- **2026: Año de Intercambios China-África**.

Asociación para el Desarrollo Verde

- **30 proyectos** de **energías limpias** en África
- Establecimiento de **sistemas de alerta meteorológica**.
- **Foro** sobre **tecnología nuclear pacífica** y **30 laboratorios conjuntos.**
- Colaboración en teledetección satelital y exploración espacial.

Asociación para la Seguridad Común

- **Iniciativa de la Seguridad Global** (ISG)
- China proporcionará **mil millones de RMB** en asistencia militar no reembolsable.
- Capacitación de **6,000 militares** y **1,000 policías africanos**.
- Visita de **500 oficiales** militares africanos a China.
- **Ejercicios y patrullas militares conjuntos**
- Acción para una **África libre de minas.**

Autor: Lucía Hernán Ramos
Fuente:
https://www.mfa.gov.cn/esp/wjdt/zyjh/202409/t20240905_11485610.html **(Consultado en febrero 2025).**

Construcción de una comunidad China-África

La relación entre China y África se ha consolidado como una de las alianzas más relevantes en el escenario internacional, representando una parte significativa de la población mundial, con una tendencia al crecimiento. China con aproximadamente 1,410 miles de millones de personas, y África, con 1,478 miles de millones de personas, suman alrededor del 35,4% de la población total del planeta[13]. Además, China ha reafirmado su apoyo a África en el Consejo de Seguridad de la ONU, prometiendo votar siempre a favor de los de los intereses compartidos[14].

Tanto en el Plan de Acción de Pekín (2025-2027) como en la Declaración de Pekín, se ha destacado la importancia del multilateralismo, la no injerencia en asuntos internos de los países africanos, y China se comprometió a no poner condiciones políticas a las ayudas a África. Occidente se ha posicionado como el ejemplo de la democracia y ha intentado expandir su ola de democratización por todo el mundo. No obstante, la democracia no es bienvenida por todos los países. Notablemente, algunos países africanos ven el intento de democratización de Estados Unidos o de Europa como un nuevo intento de colonialismo[15].

Debido al pasado colonial de las potencias europeas, ciertos países africanos se muestran reticentes a las ayudas financieras europeas, puesto que estas suelen traer consigo condiciones de transparencia e intentos de democratización que ciertas élites africanas no están dispuestas a aceptar[16]. Por ello, la ayuda China es más bienvenida en África, ya que no tiene un pasado colonial en África y no acarrea esas condiciones. Dado al principio chino de no injerencia, algunos Estados africanos ven a Pekín como un donante fiable de ayuda al desarrollo[17]. Siguiendo ese principio, China no ha dejado en la periferia a aquellos estados autoritarios aislados por otros. De hecho, esto ha causado controversia, ya que en el último FOCAC participaron las juntas militares de Burkina Faso, Guinea, Malí, Níger y Sudán. Estas juntas habían conseguido el gobierno de sus países tras golpes de Estado y China los trató como si fuesen gobiernos legítimos. El

[13] https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?end=2023&locations=A9&name_desc=false&start=2023&view=bar (Consultado en marzo 2025).
[14] https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/202501/t20250112_11531458.html (Consultado en febrero 2025).
[15] https://www.politicaexterior.com/a-la-hora-de-promover-los-valores-europeos-es-fundamental-reconocer-los-crimenes-coloniales/ (Consultado en febrero 2025).
[16] https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/que-hay-detras-del-milagro-africano-implicaciones-para-la-cooperacion-europea (Consultado en febrero 2025).
[17] https://www.usip.org/publications/2024/09/chinas-bid-bigger-security-role-africa (Consultado en enero 2025).

hecho de que China les tratase así, causó un malestar entre otros países africanos, ya que la Unión Africana (UA) había decidido suspender a estas juntas por no haber llegado al poder de forma constitucional. Al contradecir China la decisión de la UA, se muestra la debilidad de África frente a la influencia de China, ya que no pueden enfrentarse a China por la dependencia que tienen de las inversiones chinas[18].

Por otro lado, África es un socio importante en la cooperación de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, por lo que tanto China como África buscan alinear la Iniciativa con la Agenda 2063[19]. En este contexto, se tratará de priorizar la infraestructura y la conectividad con la construcción de ferrocarriles, carreteras, puertos y aeropuertos.

Adicionalmente, la cooperación China-África ofrece la oportunidad de hablar con una sola voz sobre temas de interés común para los países en desarrollo, fortaleciéndose y asegurándose el ser escuchado en el mundo multipolar actual. Es por ello por lo que ambos países rechazan la confrontación entre bloques ideológicos y defienden los intereses compartidos del Sur Global en el proceso de reforma del sistema de gobernanza mundial. Esto se ha materializado mediante el Consenso de Dar es Salaam[20], el cual fomenta el desarrollo independiente y centrado en las personas. Además, China y África rechazan una universalización de valores únicos por lo que apuestan por un diálogo intercultural e inclusivo. Esto se ha materializado en las Conferencias de Diálogo entre Civilizaciones y exposiciones de culturas africanas en China[21].

Asimismo, la integridad es un valor compartido e importante para el desarrollo sostenible. Por ello, China y África promueven un intercambio de buenas prácticas en gobernanza anticorrupción para conseguir un entorno empresarial más transparente. Los 'Think Tanks' son concebidos por China y África, puentes claves para compartir ideas y es por ello por lo que abogan por la continuación del Foro de Think Tanks de FOCAC y promueven una red de cooperación estable entre instituciones académicas. Además,

[18] https://africacenter.org/spotlight/reimagining-african-agency-in-africa-china-relations-lessons-from-focac-2024/ (Consultado en diciembre 2024).
[19] Plan estratégico de la Unión Africana para el desarrollo económico y social del continente a largo plazo.
[20] https://africachinacentre.org/the-dar-es-salaam-consensus-african-and-chinese-think-tanks-on-deepening-global-development-cooperation/ (Consultado en febrero 2025).
[21] Declaración de Pekín sobre la construcción conjunta de una comunidad China-África en todo tiempo con un futuro compartido para la nueva era. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg_663340/fzs_663828/xwlb_663830/202409/t20240905_11485993.html (Consultado en enero 2025).

apoyan la Alianza de Estudios Africanos de la Franja y la Ruta, lo que impulsa la digitalización de la investigación científica y la innovación teórica[22].

Con el cambio de relación estratégica, ha habido un cambio en las inversiones. Previamente, eran elevadas inversiones para subvencionar megaproyectos, pero tras el cambio de relación, las inversiones se han limitado a financiar proyectos más pequeños, caracterizados por el enfoque "small yet beautiful"[23]. Estos proyectos son producto del nuevo multilateralismo chino que ha optado por financiar proyectos más pequeños para que sean viables económicamente y contribuyan positivamente al desarrollo social[24]. De esta forma, China abandona el antiguo enfoque, evitando recibir más críticas acerca de causar una trampa de endeudamiento a los países africanos. China ha anunciado su compromiso de la construcción de 1000 proyectos "small yet beautiful" durante los próximos 3 años[25]. Estos proyectos contribuirán al desarrollo de la sociedad africana como por ejemplo los talleres 'Luban'[26] y la promoción de la tecnología Juncao[27].

Desarrollo sostenible

En la Iniciativa de Desarrollo Global (IDG), lanzada en 2021 dentro del marco del FOCAC, se confirmó que China otorgará a países africanos con 1.000 millones de renminbis para la ayuda alimentaria de emergencia[28]. Además, tanto China como África son conscientes de que la modernización agrícola es clave para el desarrollo sostenible de África. Por lo tanto, China se compromete a apoyar la modernización agrícola en África mediante la transferencia de tecnología, con el envío de 500 expertos a África, y el apoyo a la producción local de fertilizantes y maquinaria agrícola[29]. Para impulsar el

[22] Plan de Acción Pekín del Foro de Cooperación China-África (2025-2027). Disponible en: https://www.mfa.gov.cn/eng/xw/zyxw/202409/t20240905_11485719.html (Consultado en enero 2025).
[23] https://www.gmfus.org/news/china-and-africa-2024-focac-outcomes (Consultado en diciembre 2024).
[24] https://www.swp-berlin.org/publikation/megatrends-spotlight-38-focac-2024-towards-normative-power-of-china (Consultado en febrero de 2025).
[25] Plan de Acción Pekín del Foro de Cooperación China-África (2025-2027). Disponible en: https://www.mfa.gov.cn/eng/xw/zyxw/202409/t20240905_11485719.html (Consultado en enero 2025).
[26] Programa de educación vocacional llevado a cabo conjuntamente por China y sus países socios. Su objetivo principal es brindar capacitación técnica.
[27] Técnica agrícola desarrollada en China que permite cultivar hongos comestibles y medicinales utilizando pasto en lugar de madera o aserrín.
[28] https://carnegieendowment.org/research/2024/11/what-focac-2024-reveals-about-the-future-of-china-africa-relations?lang=en (Consultado en enero 2025).
[29] Plan de Acción Pekín del Foro de Cooperación China-África (2025-2027). Disponible en: https://www.mfa.gov.cn/eng/xw/zyxw/202409/t20240905_11485719.html (Consultado en enero 2025).

comercio agrícola, se ha establecido el objetivo de incrementar las exportaciones agrícolas de África a China hasta 20.000 millones de dólares para 2030[30].

La situación económica interna de China y el tenso ambiente geopolítico ha causado la tendencia a bajar de las inversiones chinas en África, lo que ha generado dudas acerca del compromiso de China con África en el futuro[31]. Además, el cambio de enfoque de inversión es bienvenido por aquellos países africanos que quieren reducir su deuda con China, pero no por aquellos que dependen de las grandes inversiones chinas para la construcción de su infraestructura. Así pues, hay una negativa de China a ciertas propuestas de financiación de infraestructuras de algunos países africanos que se alinean más con el anterior multilateralismo chino[32]. Adicionalmente, tanto China como África ven a la pobreza como el mayor peligro para la humanidad y, debido a ello, China ha trabajado para erradicar la pobreza, consiguiendo sacar de la pobreza a 100 millones de personas en zonas rurales y consiguiendo cumplir el objetivo de erradicación de la pobreza de la Agenda 2030, 10 años antes de lo previsto[33].

En términos de la minería, África ha empezado a divisar formas de cómo puede sacar más partido a sus recursos naturales. Previamente, potencias extranjeras extraían minerales de África y estos eran procesados fuera de África. Sin embargo, África se ha dado cuenta de que, si dichos minerales se procesasen dentro de África, obtendría un gran beneficio que previamente había estado dejando ir[34]. Es por ello por lo que el 42,1% de los países de África subsahariana ha reaccionado limitando la exportación de materias primas y metales para hacer acuerdos de extracción de recursos más equitativos[35]. Adicionalmente, la demanda de recursos naturales se ha cuadruplicado desde 1970, con predicciones de que podría crecer hasta un 60% para 2060[36]. Zambia y la República del

[30] Ibid.
[31] https://carnegieendowment.org/research/2024/11/what-focac-2024-reveals-about-the-future-of-china-africa-relations?lang=en (Consultado en febrero 2025).
[32] https://www.brookings.edu/articles/2024-focac-beijing-summit-a-new-chapter/?utm_campaign=Africa%20Growth%20Initiative (Consultado en diciembre 2024).
[33] Plan de Acción Pekín del Foro de Cooperación China-África (2025-2027). Disponible en: https://www.mfa.gov.cn/eng/xw/zyxw/202409/t20240905_11485719.html (Consultado en enero 2025).
[34] Poniendo el caso del litio, se predice que África puede llegar a abastecer el 20% de la demanda mundial de litio para 2030. Para poder sacar el mayor beneficio de sus recursos, los líderes africanos exigen que los mineros externos agreguen valor procesando localmente el mineral en bruto antes de exportarlo fuera de África, de esta forma contribuyendo a los intereses del desarrollo en las naciones africanas. Para más información: https://foreignpolicy.com/2023/08/16/zimbabwe-china-lithium-exports-green-technology-africa/ (Consultado en noviembre 2024).
[35] https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/2cfa1ec3-1318-4415-aa8e-c8f3ce5e11ab/content (Consultado en febrero 2025).
[36] https://www.unep.org/news-and-stories/press-release/rich-countries-use-six-times-more-resources-generate-10-times (Consultado en enero 2025).

Congo (RDC) tienen algunas de las mayores reservas de cobalto, cobre y coltán del mundo, que son esenciales para la fabricación de las baterías de coches eléctricos, los cuales tienen una creciente demanda dado a la transición ecológica que tratan de hacer muchos países. El 'Copperbelt' es un área ubicada entre Zambia y la RDC que es rico en cobre, cobalto y otros minerales críticos para nuevas tecnologías. China ha hecho una fuerte apuesta por esta zona y ha conseguido la mayoría de las concesiones, además de desarrollar rutas de exportación hacia el Índico[37]. Por ello, China ha diseñado alternativas al Corredor de Lobito[38]. China usa varios corredores para el transporte de minerales africanos hacia sus puertos, entre ellos el Corredor de Benguela (Angola)[39], el Corredor de Nacala (Mozambique)[40] y el Ferrocarril Tanzania-Zambia (TAZARA), siendo el más importante este último.

TAZARA es muestra de la duradera amistad entre China y África, ya que esta infraestructura se construyó en 1976 con el apoyo chino[41]. China vio este proyecto desde una perspectiva estratégica donde mostraba públicamente su compromiso con Zambia y Tanzania, además de apoyar la lucha de los pueblos del sur de África contra el imperialismo y colonialismo[42]. La construcción de este ferrocarril proporcionó una ruta nueva y fiable a Zambia hacia el mar, asegurando la principal fuente de sus ingresos[43]. Durante FOCAC 2024, China firmó un memorando de entendimiento para revitalizar TAZARA y, de esa forma, adquiriera su máximo potencial. Se predice que el tonelaje anual pasará de la actual media combinada de 500.000 toneladas métricas de todos los operadores a aproximadamente 2 millones de toneladas métricas[44]. Este proyecto de

[37] https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/la_importancia_de_los_corredores_terrestres_el_corredor_de_lobito_contra_la_linea_de_tazara (Consultado en marzo 2025).

[38] En octubre de 2023, la UE, los EE. UU., la Corporación Financiera Africana (AFC) y el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) en conjunto con los gobiernos de Angola, la RDC y Zambia revitalizaron el Corredor de Lobito. El Corredor es vital para el transporte de minerales desde la RDC y Zambia hasta la costa atlántica a través de Angola, reduciendo el tiempo de tránsito de un mes y medio a menos de una semana. Para más información: https://www.swissinfo.ch/spa/el-corredor-de-lobito,-el-proyecto-con-el-que-occidente-busca-competir-con-china-en-%C3%81frica/88464053 (Consultado en febrero 2025).

[39] https://www.embajadadeangola.com/noticias/noticia-180118-8.html (Consultado en marzo 2025).

[40] https://mapafrica.afdb.org/en/projects/46002-P-MZ-DB0-012 (Consultado en marzo 2025).

[41] https://moderndiplomacy.eu/2024/11/09/tazara-a-key-symbol-of-chinese-presence-in-africa-and-the-necessity-for-modernization/ (Consultado en marzo 2025).

[42] https://www.mfa.gov.cn/eng/zy/wjls/3604_665547/202405/t20240531_11367536.html (Consultado en marzo 2025).

[43] Este ferrocarril ha ayudado a impulsar el desarrollo económico de Zambia y Tanzania tras su independencia en los años 60, además de contribuir al flujo de mercancías entre las ciudades y el campo. Este proyecto fue aplaudido por los presidentes africanos y elogiaron TAZARA como "el camino hacia la libertad" y "un modelo para la cooperación sur-sur". Para más información: https://www.mfa.gov.cn/eng/zy/wjls/3604_665547/202405/t20240531_11367536.html (Consultado en marzo 2025).

[44] https://www.tazarasite.com/successful-signing-mou-concession-tazara (Consultado en marzo 2025).

rehabilitación del TAZARA se enmarca en la competencia geoestratégica entre China y Occidente por la influencia en África, especialmente en el acceso de minerales críticos y la protección de rutas eficiente para su transporte. China quiere que África se convierta en la tercera economía más grande del mundo y el mayor centro manufacturero para 2063. Para lograrlo, China reconoce que el valor añadido es muy importante para lograr el crecimiento inclusivo en África, por lo que China se ha comprometido a apoyar la mejora de la cadena de valor de los minerales mediante inversión directa en el procesamiento y refinamiento de los minerales[45].

El proyecto minero de hierro de Simandou en Guinea será el más grande del mundo de la mina. Este proyecto es muy relevante, ya que el hierro que contiene estas minas es de muy elevada calidad, algo difícil de encontrar hoy en día en grandes cantidades. En este contexto, tanto China como África han acordado colaborar para mantener la estabilidad de la cadena de suministro de minerales y promover el valor añadido de estos en África. Esto se logrará con el desarrollo de tecnología de fundición y procesamiento, además de con la construcción de infraestructura que permitan transformar la dotación de recursos naturales de África en ventajas para su desarrollo económico[46].

Adicionalmente, China es el mayor socio comercial de África, llegando en 2023 a un volumen comercial de 282.100 millones de dólares[47]. Por ello, China se ha comprometido a un mayor comercio bilateral, ejemplificándose con la autorización de las exportaciones agrícolas de países africanos hacia China, tras haber pasado los requisitos fitosanitarios, que incluye los aguacates de Zimbabue o los productos agrícolas de Kenia[48].

Se fortalecerá la cooperación en cambio climático, protección ecológica, gestión de desastres naturales y desarrollo marítimo. Además, se busca promover prácticas sostenibles y tecnologías para mitigar el impacto ambiental, proteger la biodiversidad y promover la gestión sostenible de recursos naturales como el agua y los bosques. Además, al observar China la imposibilidad que tienen algunos países africanos en devolverle los préstamos, China ha desarrollado medidas para reestructurar la deuda.

[45] Plan de Acción Pekín del Foro de Cooperación China-África (2025-2027). Disponible en: https://www.mfa.gov.cn/eng/xw/zyxw/202409/t20240905_11485719.html (Consultado en enero 2025).
[46] Ibid.
[47] https://www.swissinfo.ch/spa/china-declara-que-%22no-habr%C3%A1-modernizaci%C3%B3n-del-mundo-sin-la-modernizaci%C3%B3n-de-%C3%81frica%22/88712335 (Consultado en febrero 2025).
[48] https://www.france24.com/es/asia-pac%C3%ADfico/20240905-china-dar%C3%A1-a-%C3%A1frica-50-000-millones-de-d%C3%B3lares-en-los-pr%C3%B3ximos-tres-a%C3%B1os-seg%C3%BAn-xi-jinping (Consultado en octubre 2024).

De ahí que China esté cambiando su modelo de préstamos liderados por el Estado, y promoviendo mayor participación del sector privado para fomentar proyectos sostenibles[49].

China apuesta por promocionar el uso de los renminbis en las transacciones comerciales, convirtiéndolo así en una moneda más fuerte. Esta promoción se materializa con la promoción del uso del Sistema de Pago Interbancario y Transfronterizo mediante renminbis en toda África[50].

Por otro lado, China ha desarrollado iniciativas de educación para sentar las bases para el desarrollo del capital humano a largo plazo. En lugar de proporcionarles las cosas hechas, es mejor ayudarles a desarrollarlas por sí mismos para que logren una mayor autosuficiencia. Este enfoque proporciona a las personas de las habilidades y oportunidades necesarias para salir de la pobreza[51]. Para poder aumentar el capital humano, China apoya el desarrollo del talento para poder modernizar la educación africana. Por este motivo, China ha contribuido a crear más de 1,1 millones de puestos de trabajo en África en los últimos 3 años[52] . Además, ha incentivado a sus empresas en África a brindar más oportunidades de capacitación a trabajadores locales, con posibilidad de obtención de diplomas y promoviendo la transferencia tecnológica y el intercambio de conocimientos[53].

La modernización

En la cumbre de FOCAC 2024, China se comprometió a otorgar a África 360.000 millones de renminbis[54], durante los próximos 3 años. De estos, 210.000 millones renminbis serán destinados a líneas de créditos, 80.000 millones renminbis a asistencia en diversas formas y como mínimo 70.000 millones renminbis a inversiones en África por parte de

[49] https://chinaglobalsouth.com/analysis/focac-and-the-recalibration-of-africa-china-relations/ (Consultado en noviembre 2024).
[50] Plan de Acción Pekín del Foro de Cooperación China-África (2025-2027). Disponible en: https://www.mfa.gov.cn/eng/xw/zyxw/202409/t20240905_11485719.html (Consultado en enero 2025).
[51] https://2024focacsummit.mfa.gov.cn/eng/zxyw_1/202409/t20240910_11488050.htm (Consultado en febrero 2025).
[52]https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/fyrbt/202408/t20240829_11481241.html (Consultado en febrero 2025).
[53] Declaración de Pekín sobre la construcción conjunta de una comunidad China-África en todo tiempo con un futuro compartido para la nueva era. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg_663340/fzs_663828/xwlb_663830/202409/t20240905_11485993.html (Consultado en enero 2025).
[54] Equivalente a 50.000 millones de dólares americanos.

empresas chinas[55]. De esta forma, China incrementaba su compromiso financiero un 25 por ciento en comparación con el anterior FOCAC hace tres años[56].

Adicionalmente, China ofrece un camino alternativo de desarrollo, un modelo de modernización con características chinas. Este se aleja del modelo occidental, ya que, según el PCCh, Occidente busca desestabilizar a China desde el exterior [57]. Además, China tiene autoridad en el ámbito de la modernización, ya que ha demostrado que solamente en 50 años ha pasado a ser desde un país agrario y pobre, a la segunda potencia económica mundial. Asimismo, China apoyará la industrialización en África mediante la iniciativa para la cooperación en la cadena industrial. Esta iniciativa incluye, entre otras, la construcción conjunta de un centro de cooperación digital China-África. Con el fin de impulsar el comercio, se ampliará el acceso de los productos africanos al mercado chino mediante la reducción de aranceles y se crearán plataformas de comercio electrónico. En este sentido, China apoya la implementación del Área de Libre Comercio Africana para lograr una integración regional. También, la iniciativa para la conectividad incluirá una mayor cooperación con África en materia de liquidación en moneda local y acoge la emisión de bonos panda[58] por parte de países africanos.

Entre las iniciativas a desarrollar, destaca la Iniciativa para la Gobernanza Global de la Inteligencia Artificial (IA)[59] y la Iniciativa sobre la seguridad de datos[60]. Esto se lleva a cabo para reducir la brecha digital y cooperar para reducir los riesgos potenciales que pueden surgir por el uso de la IA. En este sentido, los países africanos pueden beneficiarse del conocimiento que tiene China sobre la IA, el big data y la industrialización digital[61]. Asimismo, se fomenta la cooperación en ciencia, tecnología e innovación con la creación de centros de investigación conjunta y la transferencia de tecnología[62].

[55] Plan de Acción Pekín del Foro de Cooperación China-África (2025-2027). Disponible en: https://www.mfa.gov.cn/eng/xw/zyxw/202409/t20240905_11485719.html (Consultado en febrero 2025).
[56] https://www.brookings.edu/articles/2024-focac-beijing-summit-a-new-chapter/ (Consultado en diciembre 2024).
[57] https://www.youtube.com/watch?v=rOAt6Xt9vII&list=PLXdgIUvXdIqwOUU0PsRNGZ2jrOaetz_Qd (Consultado en diciembre 2024).
[58] Bonos denominados en renminbi chino de emisores no chinos, vendidos en China.
[59] https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/gongbao/202310/t20231024_11166713.html (Consultado en marzo 2025).
[60] https://english.www.gov.cn/news/topnews/202009/08/content_WS5f573805c6d0f7257693bb01.html (Consultado en marzo 2025).
[61] https://2024focacsummit.mfa.gov.cn/eng/zxyw_1/202412/t20241220_11511237.htm (Consultado en enero 2025).
[62] Plan de Acción Pekín del Foro de Cooperación China-África (2025-2027). Disponible en: https://www.mfa.gov.cn/eng/xw/zyxw/202409/t20240905_11485719.html (Consultado en enero 2025).

La Seguridad Común

La Iniciativa de Seguridad Global (ISG), creada en 2022, refuerza el compromiso con la paz y seguridad en África, donde se han apoyado iniciativas como "Silenciar las armas en África"[63]. Es por ello por lo que China promoverá la mediación de conflictos y apoyará misiones de paz africanas[64]. Por otro lado, China otorgará a África 1.000 millones de renminbis para la subvención militar, además de entrenar a 6.000 militares y 1.000 agentes de policía para África[65].

Para promover el diálogo en termas de gobernanza global, China y África tratarán de reforzar los intercambios de alto nivel entre líderes, partidos políticos y parlamentos de China y África. De esta forma, China busca fortalecer el papel de la UA en la gobernanza global, en la resolución de conflictos y la integración regional. En materia de seguridad, se prioriza la lucha contra el terrorismo con la implementación de la ISG, donde se incluye la formación de militares africanos, el apoyo a misiones de paz y la cooperación en ciberseguridad. Además, China está respaldando a África para la creación de un ejército permanente africano y las fuerzas de respuesta rápida[66].

En términos de mantenimiento de la paz, China ha aumentado su participación en las misiones de paz de la ONU en África, donde ha aportado tropas y recursos a operaciones como Sudan del Sur, la RDC y Mali. Estas misiones se centran en estabilizar las regiones afectadas por conflictos y proteger a los civiles. De hecho, China es el segundo mayor contribuyente financiero para las misiones de paz de la ONU[67]. Con una fuerte presencia en África, en total, más de 32.000 soldados chinos de mantenimiento de la paz han trabajado en África, participando en 17 misiones de mantenimiento de la paz de Naciones

[63] Iniciativa impulsada por la Unión Africana para erradicar los conflictos armados y la violencia en el continente además de fomentar la paz y el desarrollo sostenible.
[64] Declaración de Pekín sobre la construcción conjunta de una comunidad China-África en todo tiempo con un futuro compartido para la nueva era. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg_663340/fzs_663828/xwlb_663830/202409/t20240905_11485993.html (Consultado en enero 2025).
[65] Plan de Acción Pekín del Foro de Cooperación China-África (2025-2027). Disponible en: https://www.mfa.gov.cn/eng/xw/zyxw/202409/t20240905_11485719.html (Consultado en enero 2025).
[66] Actualmente, África no tiene un ejército permanente pero la UA tiene la Fuerza Africana de Reserva (ASF) para operaciones de mantenimiento de la paz, respuesta rápida a crisis y apoyo humanitario. Está compuesta de contingentes militares, policiales y civiles aportados por los países miembros de la UA. Es una fuerza de despliegue rápido que depende de la disponibilidad de tropas de los países miembros. Para más información: https://www.peaceau.org/en/page/82-african-standby-force-asf-amani-africa-1 (Consultado en marzo 2025).
[67] https://peacekeeping.un.org/es/service-and-sacrifice (Consultado en febrero de 2025).

Unidas. Esto supone que un 80% de los soldados de mantenimiento de la paz chinos han sido enviados a África[68].

Además, China apoya la financiación de Naciones Unidas para las operaciones de paz dirigidas por África, en particular en virtud de la Resolución 2719 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que permite el respaldo financiero a las misiones de mantenimiento de la paz de la Unión Africana[69]. De esta forma, China defiende que la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad debe ser el marco para abordar los retos de seguridad en África[70]. Hasta la actualidad China está entrenando más policías que cualquier otro país desarrollado. Además, China ha estado llevando a cabo patrullas contra la piratería desde 2008 para proteger el comercio marítimo y las costas africanas. Estas patrullas han ido siendo más sofisticadas, con mayor longitud de duración, y han permitido a China realizar ejercicios militares con países africanos a un ritmo que China no había hecho previo a la creación del FOCAC en el año 2000[71].

China es consciente de la importancia de unas Fuerzas Armadas fuertes para tener poder de disuasión. Por lo tanto, ha estado fortaleciendo sus Fuerzas Armadas e inculcando esa cultura por la defensa desde una temprana edad. Estudiantes de primaria, secundaria y universidad tienen la obligación de participar en el entrenamiento militar durante las primeras semanas de curso para aprender la disciplina, el orden, el sentimiento de unidad y la obediencia[72]. Así interiorizarán un amor incondicional por el país y entenderán la trascendencia de la defensa de la nación[73]. Xi Jinping ha hecho la mayor reforma militar del Ejército Popular de Liberación (EPL) desde 1949, situando al EPL en condiciones de librar guerras y ganarlas[74]. Esta transformación ha sido causada por el temor que inspira la 'Trampa de Tucídides'[75], refiriéndose a los conflictos que

[68] https://2024focacsummit.mfa.gov.cn/eng/Infographics/peace/202409/t20240904_11484880.htm (Consultado en febrero 2025).
[69] https://press.un.org/en/2023/sc15544.doc.htm (Consultado en marzo 2025).
[70] Declaración de Pekín sobre la construcción conjunta de una comunidad China-África en todo tiempo con un futuro compartido para la nueva era. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg_663340/fzs_663828/xwlb_663830/202409/t20240905_11485993.html (Consultado en enero 2025).
[71] https://www.gmfus.org/news/china-and-africa-2024-focac-outcomes (Consultado en diciembre 2024).
[72] https://www.rfa.org/english/news/china/national-military-training-children-college-students-09132024111826.html (Consultado en marzo 2025).
[73] https://www.theguardian.com/world/article/2024/aug/11/love-the-army-defend-the-motherland-how-china-is-pushing-military-education-on-children (Consultado en febrero 2025).
[74] Dado al desarrollo de su armada, en misiones de escolta de la marina china hay más de 35.000 trabajadores en total, más de 150 buques de la armada y más de 7.300 buques chinos y extranjeros han sido escoltados.
[75] Concepto para referirse a la tendencia hacia la guerra cuando una potencia emergente desafía la posición de una potencia dominante.

pueden surgir por la alternancia en la supremacía global[76]. Asimismo, China aspira a convertirse la mayor potencia militar del mundo para 2049, año del centenario de la fundación de la República Popular China[77]. Xi Jinping pretende modernizar el EPL para poder aumentar para 2029 su arsenal nuclear hasta igualar a Rusia y EE. UU., de esa forma deseando que China se considere una superpotencia para que sus intereses fundamentales, como el principio de 'Una Sola China', sean respetados[78].

En enero de 2025, el ministro de Asuntos Exteriores de China, Wang Yi, realizó visitas a varios países africanos, continuando con la tradición de más de 35 años de iniciar el año con una gira por el continente africano. En esta gira, los mandatarios africanos reiteraron su apoyo al principio de 'Una Sola China', importante para el deseo chino de anexionar Taiwán[79]. En la RDC, país vital por sus recursos mineros, Wang Yi reafirmó el apoyo de China a la conservación de recursos naturales del país, así como la cooperación en proyectos de energía limpia[80], de esta forma abordando las raíces de la confrontación en el país e impulsando la estabilidad de la región mediante el apoyo al crecimiento económico. En Nigeria, Wang Yi resaltó el compromiso de China con la implementación de la ISG en África. También, aprovechó para felicitar a África por la creación de fuerzas de respuesta rápidas e iniciativa para el mantenimiento de la paz y lucha contra el terrorismo en la región.

China ha resaltado que el terrorismo mundial está reapareciendo dado a la intensificación de los conflictos y la continua recesión económica en algunos países africanos[81]. Con la inestabilidad política, económica o social, las fuerzas terroristas surgen. Esto ha ocurrido en el Sahel, el Cuerno de África y el lago Chad, pero también ha ocurrido en China. El descontento de las distintas minorías étnicas en China que buscan la independencia o chocan con las imposiciones del gobierno chino se manifiesta con actos de desobediencia civil, estallidos de violencia intercomunal[82] y ataques terroristas. Esta situación alarma a la población, lo que ha causado que Xi Jinping refuerce la seguridad

[76] https://politica-china.org/areas/sistema-politico/la-china-de-xi-jinping-3 (Consultado en noviembre 2024).
[77] https://www.youtube.com/watch?si=9o8UlyLCUryPID4f&v=rOAt6Xt9vII&feature=youtu.be (Consultado en noviembre 2024).
[78] https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/china-impulsa-un-lustro-dominado-por-la-seguridad-nacional-y-el-protagonismo-nuclear (Consultado en febrero 2025).
[79] https://esp.yidaiyilu.gov.cn/p/0DIT6K48.html (Consultado en febrero de 2025).
[80] https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/202501/t20250112_11531458.html (Consultado en febrero de 2025).
[81] https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/zwbd/202501/t20250123_11543731.html (Consultado en febrero 2025).
[82] Como los sucedidos en Lhasa en marzo de 2008 y en Urumuchi en julio de 2009.

y el adoctrinamiento ideológicos dentro de la estrategia de su gobierno hacia Xinjiang[83]. Las medidas tomadas han llevado a un mayor control sobre la población con sistemas de videovigilancia con IA y el establecimiento de campos de reeducación[84] para adultos uigures[85]. Dada a esta situación, China tiene experiencia abordando inestabilidad social y reprimiendo ataques terroristas. Desde su experiencia, ven como el terrorismo está rompiendo el futuro próspero que le espera África y es por ello por lo que su prioridad es mantener la estabilidad en África.

África es una gran víctima del terrorismo, ya que, desde enero a septiembre de 2024, 8.000 civiles perdieron la vida por ataques terroristas en África[86]. El saqueo colonial, perpetuador de la pobreza extrema, ha causado que muchos países africanos hayan sido incapaces de sacar partido a sus ventajas en recursos naturales y humanos, lo que ha causado un caldo de cultivo para el terrorismo. Por ende, en zonas con grandes riquezas naturales, han surgido fuerzas terroristas, las cuales se han aprovechado de los recursos. Por ejemplo, en la RDC, las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Ruanda (FDLR) y las ADF (vinculadas con ISIS) financian sus actividades mediante la minería ilegal de coltán, oro, diamantes y cobalto[87]. En Somalia, Al-Shabaab obtiene recursos del comercio ilegal de carbón y la extorsión a empresas pesqueras[88]. China confía en que la educación y el empleo disuadan a los jóvenes africanos a caer en los brazos del terrorismo por lo que se ha comprometido a proporcionar 60.000 oportunidades de formación para África, priorizando programas de empoderamiento juvenil y femenino[89]. De esa forma los jóvenes se convertirán en agentes positivos del cambio en vez de ser reclutados por grupos terroristas.

En noviembre de 2024, el ministro de Seguridad Pública de China, Wang Xiaohong, se reunió con el presidente de la Interpol, Ahmed Nasser Al-Raisi, para establecer una

[83] https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2265107/Los+uigures+y+el+drag%C3%B3n+chino+en+la+encrucijada+%28reedici%C3%B3n%29.pdf/56606714-9d21-b311-b1b9-4bdb021136da?t=1732097514224. (Consultado en marzo 2025).
[84] Se han documentado casos de tortura y maltrato. Un informe de la Oficina del Alto Comisionado de las NN.UU. para los Derechos Humanos habla de posibles crímenes contra la humanidad. Para más información: https://www.ohchr.org/es/press-releases/2022/08/un-human-rights-office-issues-assessment-human-rights-concerns-xinjiang (Consultado en marzo 2025).
[85] Esteban, M. y Martín, R. (2024) Introducción a la China actual. Alianza Editorial.
[86] https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/zwbd/202501/t20250123_11543731.html (Consultado en febrero 2025)
[87] https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2024/10/why-is-the-democratic-republic-of-congo-wracked-by-conflict/ (Consultado en febrero 2025).
[88] https://rewardsforjustice.net/es/rewards/red-financiera-de-al-shabaab/ (Consultado en febrero 2025).
[89] Plan de Acción Pekín del Foro de Cooperación China-África (2025-2027). Disponible en: https://www.mfa.gov.cn/eng/xw/zyxw/202409/t20240905_11485719.html (Consultado en enero 2025).

cooperación bilateral más estratégica, pragmática y benéfica para todos, de esa forma impulsando la puesta en marcha de la ISG. Al-Raisi agradeció el apoyo duradero de China a la Interpol y reafirmó el firme compromiso de Interpol con el principio de 'Una Sola China'[90]. Esto muestra un cambio en las relaciones de China con la Interpol frente a la que tenían en 2021 cuando se reveló en un informe de la Interpol, el mal uso que hacia China de los instrumentos de la organización. Esto puso sobre sobre la mesa el peligro que suponía el uso de mecanismos de la Interpol por parte de países que no respetan el Estado de derecho[91].

China tiene interés en garantizar la estabilidad en África para asegurarse el acceso al mercado africano y los recursos naturales que necesita de África, además de proteger sus inversiones. Por ello, ha desarrollado proyectos como la base militar en Yibuti, inaugurada en 2017, que es la única base militar china reconocida en el extranjero[92]. La base militar en Yibuti tiene un carácter estratégico, puesto que está ubicada en el estrecho de Bab el Mandeb, el cual es una entrada al canal de Suez. Por esta razón, China tiene un fuerte interés por mantener estabilidad en la zona, ya que un bloqueo del canal de Suez supondría un problema para China en términos comerciales. No obstante, China baraja la posibilidad de abrir más bases militares fuera de su país. Aunque no ha dicho nada claro todavía, se puede observar que su foco está en Gabón. En abril de 2023, el presidente de Gabón, Ali Bongo Ondimba, y el presidente chino, Xi Jinping, decidieron elevar la relación bilateral a una asociación de cooperación estratégica integral donde Gabón mostró su apoyo a la ISG[93].

Posteriormente, en julio 2024, el ministro de Asuntos Exteriores, Wang Yi, se reunió con el ministro de Asuntos Exteriores de Gabón, Michel Régis Onanga M. Ndiaye, donde mostraron su interés por fortalecer la cooperación en seguridad[94]. Por lo tanto, se plantea la posibilidad de que China esté tratando de abrir una base militar en Gabón, y de esa forma obtener presencia en el oeste del continente. La localización de Gabón es

[90] http://spanish.people.com.cn/n3/2024/1129/c31621-20248096.html (Consultado en febrero 2025).
[91] El informe señala abusos como la detención arbitraria de activistas y minorías perseguidas, la intimidación de disidentes políticos y el uso indebido de las Notificaciones Rojas para forzar a los fugitivos a regresar de forma 'voluntaria'. Además, en noviembre de 2021, se estableció que apoyar la independencia de Taiwán sería considerado un delito, con implicaciones legales incluidos aquellos que vivan fuera de China. Para más información: https://safeguarddefenders.com/en/blog/chinas-use-interpol-exposed-new-report (Consultado en marzo 2025).
[92] https://chinaglobalsouth.com/analysis/focac-and-the-recalibration-of-africa-china-relations/ (Consultado en diciembre 2024).
[93] https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/202304/t20230420_11062451.html (Consultado en febrero de 2025).
[94] https://gq.china-embassy.gov.cn/esp/zxxx/202407/t20240714_11453512.htm (Consultado en febrero de 2025).

estratégica, ya que está localizado en la costa atlántica de África central con acceso directo al Golfo de Guinea, una región rica en petróleo y gas[95]. Además, Gabón es un productor de petróleo relevante en África Central además de ser rico en manganeso, clave para la producción de acero del cual China es el mayor consumidor mundial[96]. Además, la proximidad de Gabón a países ricos en recursos como Camerún, Guinea Ecuatorial y la RDC hace a Gabón relevante para la cadena de suministro de recursos en África Central. Por ende, estabilidad en la región es vital para que la inestabilidad de países cercanos a Gabón no afecte los intereses comerciales chinos.

Reflexión Final

China y África representan una gran parte del planeta puesto que, en conjunto, constituyen alrededor del 35% de la población total del mundo. Esta relevancia demográfica se traduce en una relación estratégica, donde China percibe a África como un territorio clave para el desarrollo, aprovechando su riqueza natural y su abundante mano de obra.

El FOCAC ha sido fundamental para fortalecer esta relación, permitiendo a África beneficiarse de inversiones en infraestructura, transferencia de tecnología y proyectos de desarrollo sin las condiciones políticas impuestas por actores como EE. UU. o la UE. Al seguir su principio de no injerencia, China ha logrado posicionarse como un socio preferente para muchos países africanos, siguiendo la narrativa central de FOCAC 2024 de “construir y fortalecer alianzas”[97].

Desde una perspectiva geopolítica, la seguridad ha cobrado mayor relevancia en la relación bilateral. China ha fortalecido su cooperación en materia de defensa, reafirmando su compromiso con África en términos de paz y seguridad para lograr el desarrollo puesto que paz y desarrollo es un círculo vicioso en el que sin estabilidad no hay desarrollo y sin desarrollo no se alcanza la paz.

[95] https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2014/red-303-golfo-de-guinea.pdf (Consultado en marzo 2025).
[96] https://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/gabon_ficha%20pais.pdf%20 (Consultado en marzo 2025).
[97] Declaración de Pekín sobre la construcción conjunta de una comunidad China-África en todo tiempo con un futuro compartido para la nueva era. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg_663340/fzs_663828/xwlb_663830/202409/t20240905_11485993.html (Consultado en enero 2025).

China y África se han comprometido a seguir el nuevo multilateralismo chino, llamado el 'verdadero multilateralismo', implementando la IDG e ISG para promover un mundo multipolar igualitario y una globalización económica inclusiva[98].

La tecnología juega un papel crucial en este contexto, ya que herramientas como la IA, 'Big Data' y los drones pueden impulsar el desarrollo y fortalecer las operaciones antiterroristas. Sin embargo, la falta de regulación puede hacer que estas mismas herramientas sean utilizadas con fines terroristas, generando nuevos desafíos de seguridad.

A pesar de los beneficios que ofrece el FOCAC, también ha sido objeto de críticas. El FOCAC es percibido por algunos como una herramienta de dependencia estratégica por la asimetría que ha existido desde el principio en las relaciones del FOCAC, ya que China parece dictar la agenda en mayor medida. Al presentarse China como la solución para el desarrollo y la modernización de África y mediante sus grandes préstamos, China se ha posicionado en un lugar percibido por algunos como superior al de África. Adicionalmente, hay una opacidad institucional en los documentos de FOCAC que no permiten que sean transparentes, lo que genera dudas acerca de si las comunidades africanas verdaderamente se benefician de los acuerdos[99]. La falta de estrategias concretas para abordar el déficit comercial y la sostenibilidad de la deuda africana ha sido un punto de preocupación. Asimismo, la presencia de regímenes autoritarios en FOCAC ha generado controversia, pues algunos consideran que contradice los principios democráticos de África. Además, la creciente dependencia de los préstamos chinos limita la autonomía de los países africanos, aumentando su vulnerabilidad a la coacción económica y garantizando a China tener aliados en cuestiones políticas sensibles.

Por este motivo, la relación entre ambas regiones sigue enfrentando desafíos que deberán ser abordados para garantizar un desarrollo equitativo y sostenible del continente africano.

*Lucía Hernán Ramos**
Alumna en prácticas en el IEEE
Doble grado de Relaciones Internacionales y Comunicación Internacional

[98] https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjbzhd/202409/t20240906_11486618.html (Consultado en febrero 2025).
[99] https://chinaglobalsouth.com/analysis/focac-and-the-recalibration-of-africa-china-relations/ (Consultado en noviembre 2024).

Documento
Opinión

44/2025 5 de junio de 2025

Águeda Parra Pérez *

El «efecto Zelensky» y la proyección de disuasión de China ante los acuerdos minilaterales de defensa



El «efecto Zelensky» y la proyección de disuasión de China ante los acuerdos minilaterales de defensa

Resumen:

Conscientes de que las dinámicas en el Indo-Pacífico terminarán repercutiendo en la geopolítica global, los países de la región han buscado implementar otro tipo de mirada estratégica para afrontar el desafío que supone que el gigante asiático pueda convertirse en la potencia hegemónica regional. Una China cada vez más asertiva ha promovido el refuerzo de lazos entre aliados, estableciendo nuevos entornos de cooperación minilateral que les vinculan más estrechamente en defensa y seguridad, propiciando un punto de inflexión en la actividad geopolítica de la zona.

Una geopolítica más dinámica en tiempos de la segunda administración Trump podría, sin embargo, motivar que las alianzas y estrategias de defensa desarrolladas con Japón, Filipinas y Australia pasen por un complejo examen de reevaluación, dejando en un segundo plano la vulnerabilidad que supone para el Indo-Pacífico los avances diplomáticos de China en la región.

Palabras clave:

Minilateralismo, Disuasión integral, AUKUS, Estrategia de seguridad, Indo-Pacífico

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

Águeda Parra Pérez

The «Zelensky Effect» and China's Deterrence Projection in Response to Minilateral Defense Agreements

Abstract:

Aware that dynamics in the Indo-Pacific will ultimately impact global geopolitics, countries in the region have sought to implement a different strategic approach to address the challenge posed by the possibility of the Asian giant becoming the regional hegemonic power. An increasingly assertive China has promoted the strengthening of ties among allies, establishing new minilateral cooperation frameworks that link them more closely in defense and security, creating a turning point in the geopolitical activity of the area.

A more dynamic geopolitics during the second Trump administration could, however, prompt the alliances and defense strategies developed with Japan, the Philippines, and Australia to undergo a complex reevaluation, sidelining the vulnerability posed to the Indo-Pacific by China's diplomatic advances in the region.

Keywords:

Minilateralism, Comprehensive deterrence, AUKUS, Security strategy, Indo-Pacific

El minilateralismo estratégico, un mecanismo para pasar a la acción

La geopolítica acelera sus ritmos hacia una rápida transición, y mientras que el impulso económico y comercial definió la dinámica del Indo-Pacífico durante 2022, dos años más tarde era el refuerzo de los vínculos en defensa lo que marcaba la agenda estratégica entre aliados. En 2022, el punto de inflexión en integración económica y comercial entre los países asiáticos se iniciaba con la entrada en vigor de la Asociación Económico Integral Regional (conocida en inglés como RCEP)[1], el mayor acuerdo de libre comercio del mundo liderado por China. Este multilateralismo comercial regional motivó la reacción de Washington, que impulsaba el Marco Económico del Indo-Pacífico para la Prosperidad (IPEF, por sus siglas en inglés)[2] con el objetivo de contrarrestar el rol de dominio que China es capaz de ejercer en las cadenas de suministro digital y energético a través de la RCEP. Con una integración regional económica más fuerte, la prioridad estratégica pasaba dos años después a centrarse en el fomento de entornos de cooperación en materia de seguridad y defensa.

En estos últimos años, la intensa actividad diplomática de China en la región, la determinación en las actuaciones de la Guardia Costera china[3], y la firma de acuerdos que facilitan la presencia militar de China en las Islas Salomón[4] y las Islas Cook[5] han sido los nuevos exponentes de una geopolítica en transición que está marcando el curso de una creciente tensión en el Pacífico. A diferencia del multilateralismo comercial, donde el beneficio de pertenecer a un bloque comercial es mayor que la suma de las capacidades de cada una de las partes, el minilateralismo surgía como respuesta para pasar a la acción en cooperación de defensa y seguridad, transformando la tradicional colaboración bilateral con Washington, desde su enfoque de hub-and-spoke, como se denomina en inglés, en privilegiados esquemas basados en intereses compartidos entre un grupo reducido de países.

[1] International Institute for Sustainable Development, «RCEP Ratification Will See World's Biggest Trade Deal Become Reality in January», IISD, November 2021, https://www.iisd.org/articles/rcep-ratification-trade-deal
[2] U.S. Department of Commerce, «Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity», USDOC, https://www.commerce.gov/ipef
[3] RFA. «Tracking China's Assertiveness At Sea Over The Decades», Eurasia Review, May 2022, https://www.eurasiareview.com/19052022-tracking-chinas-assertiveness-at-sea-over-the-decades/
[4] KABUTAULAKA, Tarcisius, «China-Solomon Islands Security Agreement and Competition for Influence in Oceania», Georgetown Journal of International Affairs (SFS), December 2022, https://gjia.georgetown.edu/2022/12/02/china-solomon-islands-security-agreement-and-competition-for-influence-in-oceania/
[5] Reuters, «Cook Islands signs partnership deal with China», February 2025, https://www.reuters.com/world/asia-pacific/cook-islands-says-comprehensive-strategic-partnership-deal-signed-with-china-2025-02-15/

Pasar a la acción en defensa y seguridad a través del minilateralismo se convertía así en tendencia en auge en el Indo-Pacífico durante 2024, aunando las capacidades y las singularidades únicas que aporta cada socio con su privilegiada situación geográfica. Se trata, por tanto, de cooperar conjuntamente por el mantenimiento del statu quo y por el desarrollo de una nueva arquitectura de seguridad y defensa en el Indo-Pacífico.

Japón, Filipinas y Australia en una red minilateral de disuasión

La sucesión de las guerras en Ucrania y Gaza en un corto espacio de tiempo ha terminado por desviar, de nuevo, la atención de Washington de la región del Indo-Pacífico. Una agenda estratégica obligada a posponerse a pesar de que la firma de la alianza estratégica militar AUKUS[6] entre tres países de la angloesfera en septiembre de 2021, representando el nombre de la asociación los acrónimos de Estados Unidos, Reino Unido y Australia, disparaba aún más la tensión geopolítica en la región.

Desde entonces, países con intereses mutuos han propiciado un mayor acercamiento en una estrategia de bloques, buscando consolidar alianzas entre aquéllos que comparten una misma visión de promover disuasión frente a China, principalmente por la dificultad que tienen de implementar una prospectiva estratégica de defensa y seguridad propia frente a la amenaza que supone China.

AUKUS es la gran apuesta estratégica de Australia. Un programa que dotará al país de submarinos de propulsión nuclear para contrarrestar la amenaza que supone un mayor despliegue de diplomacia de China en el Pacífico Sur. Sin embargo, la perspectiva de que no será hasta la década de 2030 cuando el país austral disponga de mayor capacidad de disuasión y defensa decantaba la ventaja estratégica por la hegemonía geopolítica del lado de China. El gigante asiático firmaba un acuerdo de seguridad con las Islas Salomón en abril de 2022[7] y, con ello, no sólo daba respuesta inmediata a AUKUS, sino que se situaba como pieza geopolítica de defensa y seguridad en todo el Pacífico Sur desde el mismo momento de la firma.

[6] U.S. Department of Defense, «AUKUS: The Trilateral Security Partnership Between Australia, U.K. and U.S.», USDOD, 2021, https://www.defense.gov/Spotlights/AUKUS/

[7] KABUTAULAKA, Tarcisius, «China-Solomon Islands Security Agreement and Competition for Influence in Oceania», Georgetown Journal of International Affairs (SFS), December 2022, https://gjia.georgetown.edu/2022/12/02/china-solomon-islands-security-agreement-and-competition-for-influence-in-oceania/

Estos cambios en los equilibrios de poder no han pasado desapercibidos para las grandes potencias del Indo-Pacífico que se han posicionado reforzando los vínculos entre los socios de la región con la creación de alianzas minilaterales en este tiempo. La iniciativa del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral, conocida como QUAD[8] y a la que pertenecen Estados Unidos, India, Australia y Japón, es testigo de los cambios que se están produciendo en la región desde que se creara en 2007, abordando una amplia variedad de intereses, aunque sin ser la cooperación en defensa su propósito fundacional. Por ello, para suplir esta competencia, los aliados del Indo-Pacífico han buscado desarrollar nuevas dinámicas en sus respectivas agendas de estrategia y defensa para reforzar la cooperación en la zona. Incorporar nuevos miembros a las alianzas bilaterales ya existentes no sólo permite reforzar la consecución de los objetivos funcionales, sino que consigue reunir bajo una misma alianza las capacidades específicas que cada miembro aporta al grupo.

De esta forma, el enclave geoestratégico de Australia y Japón en el Pacífico, cada uno en uno de los extremos de un vasto tablero geopolítico, situándose el país nipón al inicio de la conocida como primera cadena de islas, mientras el país austral se sitúa al frente del caleidoscopio de islas que conforman la zona del Pacífico Sur, ha propiciado que sus respectivas agendas de estrategia y defensa se hayan visto circunscritas a abordar los desafíos de su entorno más cercano. Pero una vez que el espacio geopolítico ha dejado de estar parcelado y comienza a abordarse desde una visión más amplia, desde el enfoque de Indo-Pacífico, la búsqueda de nuevas alianzas que favorezcan la interacción con enclaves geoestratégicos intermedios ha propiciado una nueva e intensa etapa de iniciativas de cooperación con otras economías de la región.

Las maniobras conjuntas[9] de Estados Unidos, Japón, Australia y Filipinas en las zonas que presentan disputas territoriales en el Mar del Sur de China son el resultado de una renovada visión estratégica de defensa que ha propiciado nuevos entornos de cooperación funcional. La zona concentra 3,6 millones de kilómetros cuadrados de gran riqueza en recursos energéticos, pero también es el escenario de disputas territoriales

[8] Center for Strategic and International Studies, «Defining the Diamond: The Past, Present, and Future of the Quadrilateral Security Dialogue», CSIS Briefs, March 2020, https://www.csis.org/analysis/defining-diamond-past-present-and-future-quadrilateral-security-dialogue

[9] JOHNSON, Jesse y BENOZA, Kathleen, «Philippines, U.S., Australia and Japan hold joint military drills in disputed South China Sea», April 2024, https://www.japantimes.co.jp/news/2024/04/07/japan/politics/japan-australia-philippines-us-south-china-sea-exercise/

históricas entre varios países, entre los que se encuentran Brunéi, China, Filipinas, Indonesia, Malasia, Taiwán, y Vietnam. Por ello, la determinación mostrada por el gigante asiático en estos últimos años ha hecho que crezca la tensión, al intentar China imponer sus reivindicaciones de varios e importantes enclaves estratégicos frente al resto de países.

Filipinas ha sido testigo de una mayor tensión geopolítica en su espacio físico en los últimos años, siendo los nuevos liderazgos tras la llegada al gobierno de Ferdinand Marcos Jr. los que han aportado un enfoque más activo hacia el desarrollo de estrategias de defensa y seguridad con sus vecinos en el Pacífico. A esta nueva etapa responde la intensa labor de asociación de Filipinas, que sumaba a la cooperación que mantiene con Australia a través del Acuerdo de Acceso Recíproco (Reciprocal Access Agreement, RAA en inglés) un nuevo e histórico RAA con Japón en julio de 2024[10], configurándose así la mejor plataforma de seguridad para fomentar confianza mutua entre fuerzas armadas a través del desarrollo de maniobras militares conjuntas y compartición de estrategias de combate.

Para Japón supone el primer pacto de defensa con un país del Sudeste Asiático, lo que implica incorporar el Mar de Sur de China a su ámbito de cooperación, a diferencia de los RAA que mantiene con Australia[11] y Reino Unido[12] desde 2022 y 2023, respectivamente, que tienen una perspectiva de Indo-Pacífico. Este tipo de colaboración en defensa supone, asimismo, un importante impulso en las relaciones bilaterales entre ambos países, suponiendo un hito histórico al evolucionar hacia una reconciliación más profunda, dejando atrás una historia bélica de ocupación.

Teniendo en mente el refuerzo de vínculos de seguridad en entornos minilaterales, Filipinas firmaba además un acuerdo de colaboración con Japón y Estados Unidos[13], que incorpora además un marco conjunto de cooperación en ciberdefensa con el que las tres partes han buscado proteger sus agencias gubernamentales. Conocido

[10] GOMEZ, Jim, «Japan and Philippines agree to deepen defense ties due to their mutual alarm over Chinese aggression», AP News, February 2025, https://apnews.com/article/philippines-japan-defense-alliance-3abcf01f70dbd92f29442b3dad34802a

[11] Ministry of Foreign Affairs of Japan, «Japan-Australia Reciprocal Access Agreement», January 2022, https://www.mofa.go.jp/a_o/ocn/au/page4e_001195.html

[12] Ministry of Foreign Affairs of Japan, «Signing of Japan-UK Reciprocal Access Agreement», January 2023, https://www.mofa.go.jp/erp/we/gb/page1e_000556.html

[13] Reuters, «US, Japan, Philippines trilateral deal to change dynamic in South China Sea, Marcos says», April 2024, https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-japan-philippines-trilateral-deal-change-dynamic-south-china-sea-marcos-says-2024-04-13/

internamente como JAROPUS, como acrónimo de Japón, Filipinas y Estados Unidos, siguiendo la nomenclatura del pacto trilateral JAROKUS[14] con el que se conoce al firmado entre Estados Unidos, Japón y Corea del Sur en Camp David en agosto de 2023, este acuerdo de cooperación pasaba a considerarse como un «cambio en la dinámica en el Mar del Sur de China»[15], según comentaba el presidente filipino, precisamente por el interés que el ciberespacio está acaparando en las guerras modernas.

Washington ampliaba así el diálogo de ciberseguridad que ya mantenía de forma independente con Tokio y Manila, estableciendo un entorno trilateral para promover la cooperación marítima conjunta. Dado que, según la visión de Biden, «gran parte de la historia de nuestro mundo se escribirá en el Indo-Pacífico en los próximos años»[16], este acuerdo trilateral reforzaba la cooperación regional de defensa que habían suscrito Washington y Manila un año antes[17]. En ese acuerdo, Estados Unidos conseguía ampliar su presencia en el archipiélago en cuatro nuevas ubicaciones militares, adicionales a las cinco que ya disponía, situando así la nueva huella militar estadounidense a escasos kilómetros de Taiwán.

En definitiva, un acuerdo por el que Estados Unidos conseguía reforzar su posición en el Mar del Sur de China (Figura 1), mientras Filipinas, por su parte, reforzaba su estrategia de defensa y seguridad ante un potencial conflicto en el estrecho. Y es que, de producirse la reunificación de Taiwán con China, Filipinas pasaría a ser el vecino de China, lo que supondría una mayor presión sobre el archipiélago.

[14] U.S. Department of Defense, «Japan, South Korea, U.S. Strengthen Trilateral Cooperation», USDOD, August 2023, https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3498451/japan-south-korea-us-strengthen-trilateral-cooperation/

[15] Reuters, US, Japan, «Philippines trilateral deal to change dynamic in South China Sea, Marcos says», April 2023, https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-japan-philippines-trilateral-deal-change-dynamic-south-china-sea-marcos-says-2024-04-13/

[16] The White House, «Remarks by President Biden at the U.S.-Pacific Island Country Summit», September 2022, https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/29/remarks-by-president-biden-at-the-u-s-pacific-island-country-summit/

[17] U.S. Department of Defense, «Philippines, U.S. Announce Locations of Four New EDCA Sites», April 2023, https://www.defense.gov/News/Releases/Release/article/3349257/philippines-us-announce-locations-of-four-new-edca-sites/



Figura 1: Huella militar de Estados Unidos en Filipinas. Fuente: AFP

El impacto de AUKUS en el tablero de decisiones geopolíticas

AUKUS supone, en sí misma, una proyección de poder en el Indo-Pacífico. Si bien el acuerdo de defensa de las Islas Salomón representa una amenaza para las rutas de abastecimiento de Australia y su interacción militar con las fuerzas aliadas, la alianza trilateral tendría asociada, igualmente, una función semejante. Y es que, entre sus múltiples focos de actuación está monitorizar cómo China mantiene su seguridad energética, pudiendo amenazar, si fuera necesario en caso de conflicto, las rutas marítimas de suministro de recursos energéticos de gas y petróleo procedentes del Océano Índico que mantienen activa la economía china.

Teniendo en cuenta la amplitud del espacio geopolítico del Indo-Pacífico, mucho se ha comentado sobre la participación de Japón en la alianza AUKUS, lo que supondría cohesionar dos enclaves estratégicos en los extremos del Pacífico bajo un mismo enfoque defensivo y de disuasión. De incorporarse, sería como parte del denominado

Pilar II[18], orientado al desarrollo conjunto de capacidades de defensa avanzadas, una extensión del Pilar I[19] que contempla la adquisición por parte de Australia de submarinos de propulsión nuclear que incorporan tecnología británica y estadounidense, pudiendo incluso dar lugar a un nuevo acrónimo, JAUKUS. Sin embargo, la alianza descartaba ese enfoque, optando por cooperar con Japón desde un esquema más funcional, contemplándose su participación solamente como parte de la mejora de la interoperabilidad de los sistemas marítimos autónomos.

De esta forma, AUKUS evitaba incorporar nueva burocracia a los procesos de decisión desplegando en su lugar áreas de colaboración con otros aliados, pero no como miembros. Bajo esta fórmula, Canadá, Nueva Zelanda y Corea del Sur podrían también sumarse a AUKUS, según el planteamiento esbozado por la alianza en Londres en septiembre de 2024[20], la primera reunión celebrada fuera de los Estados Unidos desde que se firmara el acuerdo de seguridad en septiembre de 2021.

No obstante, el escepticismo[21] surgido sobre un posible incumplimiento de plazos de AUKUS en las entregas previstas para la década de 2030 no favorece la proyección de poderío, sobre todo cuando se trata de una iniciativa que plantea dotar con submarinos de propulsión nuclear al aliado de Washington más cercano a la encrucijada de países que están forjando alianzas de seguridad con China en el Pacífico Sur. La parte positiva sería, sin embargo, que la dimensión de AUKUS sí estaría complicando los cálculos geopolíticos de China, ya que, bajo este nuevo escenario, Pekín tendría que contemplar un riesgo de fracaso más elevado cuando AUKUS pasase a estar activo.

El mayor desconcierto sobre el futuro de la alianza trilateral radica, sin embargo, en qué políticas de seguridad y defensa implementarán los inquilinos de la Casa Blanca en el tiempo que resta hasta el despliegue operativo de la iniciativa. Un esquema prospectivo

[18] U.S. Department of Defense, «AUKUS Partners Consider Cooperation With Japan», April 2024, https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3734336/aukus-partners-consider-cooperation-with-japan/
[19] U.S. Department of Defense, «AUKUS Countries Set Measured Pace for Security Partnership», USDOD, April 2024, https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3734934/aukus-countries-set-measured-pace-for-security-partnership/
[20] Ministry of Defence GOV UK, «First ever UK-hosted meeting of AUKUS Defence Ministers as UK-Australia set to commence defence treaty negotiations», September 2024, https://www.gov.uk/government/news/first-ever-uk-hosted-meeting-of-aukus-defence-ministers-as-uk-australia-set-to-commence-defence-treaty-negotiations
[21] TXINIERIS, Sarah y DEWEY, Karl, «AUKUS under pressure: the capacity constraints that put a dampener on delivery», Security & Defence Plus, January 2023, https://securityanddefenceplus.plusalliance.org/essays/aukus-under-pressure-the-capacity-constraints-that-put-a-dampener-on-delivery/

que ha propiciado que las partes hayan buscado consolidar estas nuevas dinámicas de cooperación regional minilateral para que transciendan a los cambios presidenciales.

Teniendo en perspectiva escenarios cambiantes, Japón ha avanzado en desarrollar una renovada agenda estratégica y de defensa en su idea central de construir un Indo-Pacífico libre y abierto[22], posicionándose como socio global y no sólo preocupado por su perímetro regional. Por ello, siendo conscientes de que el planteamiento de China es completar la modernización de su ejército para 2035, Japón estrechaba vínculos con Reino Unido e Italia[23] para cooperar en la fabricación de aviones de combate de sexta generación con disponibilidad prevista para 2035, la primera vez que Japón ha participado en una coalición similar creando una empresa conjunta bajo el marco del Programa Aéreo de Combate Global (GCAP). Un importante punto de inflexión en el establecimiento de asociaciones minilaterales, aun cuando el GCAP carece de la escala de AUKUS al centrarse en tecnología de defensa ante futuras amenazas.

Conscientes de estar ante una década decisiva, Japón ha intensificado, asimismo, entornos de cooperación ya activos. Éste es el caso del Diálogo Estratégico Trilateral[24] (en inglés Trilateral Strategic Dialogue, TSD), que reúne a Australia, Japón y Estados Unidos en una asociación eminentemente enfocada a construir un compromiso integral de disuasión regional. Aunque considerada una alianza minilateral de perfil bajo en comparación con AUKUS, el TSD ha conseguido crear un núcleo de cooperación que ha permitido ampliar las capacidades y el potencial de las alianzas lideradas por Estados Unidos, generando a su vez una estructura de seguridad en el Indo-Pacífico.

El TSD se ha ido consolidando a medida que ha avanzado la implementación de las actividades y las áreas de cooperación acordadas durante los últimos veinte años, potenciando la alta complementariedad estratégica de los tres Estados miembro. De hecho, su consolidación como entidad de estrategia y su compromiso por mantener la seguridad, la estabilidad y la prosperidad en el Indo-Pacífico propiciaba la declaración de «firme oposición a cualquier intento de la República Popular China de cambiar

[22] Ministry of Foreign Affairs of Japan, «New Plan for a «Free and Open Indo-Pacific (FOIP)», October 2024, https://www.mofa.go.jp/policy/page25e_000278.html

[23] KINGTON, Tom, «Trilateral joint venture to manage GCAP warplane work from London», Defense News, December 2024, https://www.defensenews.com/global/europe/2024/12/13/trilateral-joint-venture-to-manage-gcap-warplane-work-from-london/

[24] U.S. Department of Defense, «RELEASE: United States-Japan-Australia Trilateral Defense Ministers' Meeting (TDMM) 2024 Joint Statement», May 2024, https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3764063/

unilateralmente el statu quo por la fuerza o la coerción en los mares de China Meridional y Oriental» durante su último encuentro celebrado en Hawái en mayo de 2024[25], reforzando la perspectiva de una década decisiva ante la creciente asertividad de China.

Las fuerzas defensivas no son, sin embargo, el único punto de avance en las asociaciones minilaterales. El reto más desafiante lo presenta una IA[26] retadora en el ámbito militar, siendo, asimismo, un gran desafío incorporar en el entorno militar los sistemas de IA de uso civil. Mientras la evolución de la IA generativa en el entorno de negocios está impactando sobre cómo la IA está transformando empresas y profesiones, esta tecnología vital no ha experimentado todavía ese nivel de desarrollo en el ámbito militar. De ahí, que la cooperación de potencias innovadoras como Estados Unidos y Japón en este ámbito puede aportar cierta escalabilidad al uso de esta tecnología, además de favorecer que Australia[27] se incorpore a una materia donde su inversión todavía es baja.

Entre las ventajas de las plataformas minilaterales también figura la mayor cohesión de los miembros para abordar colaboraciones en otros entornos. Como resultado, el TSD se mostraba partidario de que el país nipón cooperara con AUKUS como parte del Pilar II en un futuro, teniendo en consideración las fortalezas de Japón y «sus estrechas asociaciones de defensa con los tres países AUKUS»[28]. De esta forma, los tres aliados estarían avanzando en promover una mayor interoperabilidad de combate con entrenamiento conjunto al que paulatinamente se incorporará Japón.

Esto supondrá habilitar la presencia de la Fuerza de Defensa de Australia y las Fuerzas de los Estados Unidos en Japón, a la vez que faculta a las Fuerzas de Autodefensa de Japón y a las Fuerzas de los Estados Unidos a participar en actividades de cooperación

[25] U.S. Department of Defense, «Australia-Japan-United States Trilateral Defense Ministers' Meeting November 2024 Joint Statement», USDOD, November 2024, https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3967118/australia-japan-united-states-trilateral-defense-ministers-meeting-november-202/

[26] PARRA PÉREZ, Águeda, «Diplomacia de minerales críticos, la IA desafiante y la batalla por el cambio climático: retos globales que marcarán décadas», Panorama Estratégico 2024, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2145603/Diplomacia+de+minerales+cr%C3%ADticos%2C+la+IA+desafiante+y+la+batalla+por+el+cambio+clim%C3%A1tico_retos+globales+que+marcar%C3%A1n+d%C3%A9cadas_DIEEEA60_2024_AGUPAR_Minerales.pdf Fecha de consulta 22.04.2025.

[27] WARREN, Aiden, HUNT, Charles T. y WARREN, Matt, «AI Cooperation Between Australia, Japan, and the United States», Australian Institute of International Affairs, March 2023, https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/ai-cooperation-between-australia-japan-and-the-united-states/

[28] U.S. Department of Defense, «AUKUS Partners Consider Cooperation With Japan», USDOD, April 2024, https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3734336/aukus-partners-consider-cooperation-with-japan/

en Australia[29]. Se trata, por tanto, de un refuerzo del RAA que Japón y Australia ya mantienen desde agosto de 2023 desarrollando entornos de persuasión integral entre aliados. Como resultado de esta revitalizada cooperación en defensa, el año 2024 marcaba un hito importante al realizarse ejercicios militares conjuntos entre fuerzas militares occidentales y asiáticas[30], lo que no ha impedido, sin embargo, que China haya seguido incrementando su presencia en la zona.

Más allá de AUKUS, la colaboración funcional con Japón también se extendía a la alianza de inteligencia Five Eyes (Cinco Ojos en español). Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Canadá y Nueva Zelanda son los cinco países de la angloesfera que conforman esta alianza de inteligencia y que han buscado desarrollar otro nivel de cooperación operativa con Japón. De esta forma, el país nipón pasaba a convertirse en base de recopilación de inteligencia en la región del Indo-Pacífico ante la necesidad de recabar mayor información sobre una China cada vez más asertiva. Aunque no se trate de un miembro oficial, varios países han comenzado a abrir bases de inteligencia en Japón, e incluso ha sido el primer país no miembro en ser anfitrión de uno de los encuentros de la alianza[31], poniendo de manifiesto su relevancia estratégica en el Indo-Pacífico.

El «efecto Zelensky» y la inversión en disuasión integral entre aliados

Solamente un año después de que la intensa agenda estratégica de Washington llevara a generar un nuevo portfolio de entornos de cooperación minilateral en el Pacífico, ampliando el esquema tradicional de relaciones bilaterales de defensa, el «efecto Zelensky» generaba un torbellino de confusión entre los aliados de Washington desde Europa al Pacífico.

[29] U.S. Department of Defense, «Australia-Japan-United States Trilateral Defense Ministers' Meeting November 2024 Joint Statement», USDOD, November 2024, https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3967118/australia-japan-united-states-trilateral-defense-ministers-meeting-november-202/

[30] International Institute for Strategic Studies, «Coming of age? European defence engagement in the Indo-Pacific», IISS, May 2024, https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2024/05/coming-of-age-european-defence-engagement-in-the-indo-pacific/

[31] DOMÍNGUEZ, Gabriel, «Japan hosts Five Eyes group meeting for first time», Japan Times, November 2024, https://www.japantimes.co.jp/news/2024/11/21/japan/five-eyes-japan-meeting/

El tratamiento dispensado a Zelensky en la recepción en la Casa Blanca desplegaba toda una suerte de repercusiones estratégicas en Europa[32], pero también de forma muy significativa en Asia[33]. Más allá de los grandes socios asiáticos de Washington, que están pasando por una revisión de las dinámicas de cooperación que han definido la relación bilateral hasta el momento, los aliados más pequeños de la región también se solidarizaban fuertemente con Ucrania. El encuentro entre Trump y Zelensky, lleno de momentos incómodos, suscitaba, no obstante, una importante reflexión entre todos los países de la región. La cuestión es si los países asiáticos, al igual que Ucrania, podrían sufrir un «efecto Zelensky», por el que se vieran abocados a contemplar cómo el apoyo recibido por Washington en materia de seguridad podría estar sujeto a una rápida y poco consensuada revisión, donde el retorno de la inversión estadounidense parece marcar el nivel de compromiso de la relación bilateral en materia de seguridad y defensa.

Mientras Washington parece tener prisa por enfocarse en su verdadera prioridad, el Indo-Pacífico, las relaciones estratégicas con los países de la región pasan por una importante fase de reevaluación, donde parece posible que un «efecto Zelensky», un menor apoyo en materia de defensa y seguridad sea la dinámica que vaya a marcar la relación. Cuando en la cumbre trilateral entre Estados Unidos, Japón y Filipinas en abril de 2024[34] comentaba el presidente Biden que los compromisos de defensa entre los tres países eran «férreos», y que «cualquier ataque contra aeronaves, buques o fuerzas armadas filipinas en el Mar del Sur de China invocaría nuestro tratado de defensa mutua», ninguna de las partes podría adelantar el giro dado por la administración Trump en el tablero geopolítico global, donde los desequilibrios de la balanza comercial dictan el enfoque de la estrategia de defensa entre socios.

La geopolítica se impone y, en tiempos de la segunda administración Trump, las estrategias de defensa y la viabilidad de las alianzas están pasando por un complicado examen de reevaluación. Si bien la alianza de seguridad QUAD protagonizó una importante revitalización durante la primera administración Trump, y la Casa Blanca se

[32] The Economist, «A disaster in the White House for Volodymyr Zelensky—and for Ukraine», February 2025, https://www.economist.com/europe/2025/02/28/a-disaster-in-the-white-house-for-volodymyr-zelensky-and-for-ukraine
[33] DZIEDZIC, Stephen, «What the Trump and Zelenskyy fallout means for Australian foreign policy», ABC News, https://www.abc.net.au/news/2025-03-04/trump-zelenskyy-fallout-repercussions-australian-foreign-policy/105004636
[34] MAHADZIR, Dzirhan, «Biden Affirms 'Ironclad' Commitment to Japan, Philippines; China Protests Multilateral Naval Drills», USNI News, April 2024, https://news.usni.org/2024/04/12/biden-affirms-ironclad-commitment-to-japan-philippines-china-protests-multilateral-naval-drills

adelantaba a anunciar que se mantendría tras la administración Biden[35], el futuro del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral podría ser, igualmente, objeto de revisión en la segunda administración Trump. Y con ello, podrían quedarse sin efecto las iniciativas conjuntas anunciadas en materia de ciberseguridad, semiconductores y seguridad marítima consensuadas durante el último encuentro en septiembre de 2024.

Mantener el acuerdo AUKUS[36] en sus términos hasta que estén disponibles los submarinos de propulsión nuclear en la década de 2030 es otra de las grandes incógnitas que plantea el «efecto Zelensky». El posicionamiento frente a la guerra de Ucrania podría enfriar la relación entre Washington y Londres, mientras que la alianza con Canberra también podría afrontar una revisión arancelaria para equilibrar los costes en defensa utilizando como contrapartida el papel de Australia en la cadena de suministro de minerales tecnológicos.

El comentario del secretario de Defensa británico[37], John Healey, en la primera reunión de AUKUS fuera de Estados Unidos de que la alianza «no sólo refleja nuestro compromiso con una región del Indo-Pacífico segura donde se respeten las normas internacionales, sino que también envía un mensaje muy contundente de que nuestra alianza en materia de defensa perdurará durante muchas décadas», muestra un acuerdo de intenciones que podría no verse cumplido de no mantenerse un compromiso de defensa integral entre los aliados.

En el caso de AUKUS, que contempla una estrategia de defensa a medio plazo, podría ser necesario disponer de un Plan B que hiciera efectiva cierta operativa mientras se dispone del equipamiento final. La revisión de la hoja de ruta podría tener que identificar, asimismo, nuevos esquemas donde se contemplara la posible reducción del compromiso de Washington, una vez que Estados Unidos podría trazar una estrategia en la que ya no actuaría de garante tradicional de la seguridad y defensa si no se prioriza la transacción económica en la relación bilateral. La mayor amenaza para AUKUS sería,

[35] STOLBERG, Sheryl Gay, «Biden Hosts a Final 'Quad Summit' at His Delaware Home», The New York Times, September 2024, https://www.nytimes.com/2024/09/21/us/politics/biden-quad-summit.html
[36] SIOW, Maria, «Will US tariffs sink Australia's Aukus submarine delivery goals?», South China Morning Post (SCMP), April 2025, https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3307109/will-us-tariffs-sink-australias-aukus-submarine-delivery-goals
[37] U.S. Department of Defense, «Secretary of Defense Lloyd J. Austin III, Australian Defense Minister Richard Marles, and British Defense Secretary John Healey Hold a Joint Press Conference Following the AUKUS Defence Ministerial Meeting in London», September 2024, https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/3918715/secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-australian-defense-minister-richard-mar/

por tanto, endógena ante la volatilidad geopolítica de Trump, dejando en un segundo plano la vulnerabilidad que supone para el Indo-Pacífico los avances diplomáticos de China en la región.

El acuerdo firmado entre las Islas Cook[38] y China a principios de 2025 con el que se busca desarrollar proyectos de conectividad digital, infraestructuras de doble uso, y proporcionar acceso a minería de materias primas estratégicas en el fondo marino está claramente enfocado a reforzar la posición de China en la región. Se trata de un nuevo enclave geoestratégico que el gigante asiático incorpora a su esfera de influencia con una Zona Económica Exclusiva de casi 2 millones de kilómetros cuadrados, y que se suma al acuerdo de seguridad que China firmó con las Islas Salomón en marzo de 2022, desafiando y desplazando la hegemonía de Estados Unidos, pero también la de Australia y Nueva Zelanda.

El rol de Estados Unidos en un Indo-Pacífico libre ha sido esencial para mantener el equilibrio de poder en la zona, pero la nueva era Trump, más transaccional y menos geopolíticamente comprometida con las alianzas de suma positiva, está poniendo mayor énfasis en el predicamento transaccional de suma cero en la relación con sus socios y aliados, y no sólo en su relación de rivalidad con China.

Conclusiones

Los equilibrios de poder en el Indo-Pacífico, siempre complejos, han venido marcando la carrera por la hegemonía regional entre Washington y Pekín a medida que ha crecido la asertividad de China. Si bien los acuerdos comerciales han marcado significativamente las relaciones bilaterales durante años, una rápida geopolítica en transición, donde la incorporación de la agenda de seguridad y defensa se ha vuelto decisiva en los acuerdos de cooperación bilateral, ha terminado marcando un punto de inflexión en los equilibrios de poder en la región, donde además se aprecia una fuerte implicación global.

Una amplia red de acuerdos minilaterales liderados por Washington con las principales potencias asiáticas durante la administración Biden marcaba la dinámica de la región después de que la iniciativa trilateral AUKUS liderada por Washington, y la rápida

[38] GRAHAM-MCLAY, Charlotte, «Cook Islands gives some detail of its China deal that has upset close partner New Zealand», AP News, February 2025, https://apnews.com/article/cook-islands-china-zealand-deal-mining-diplomacy-2b92bfd15484bdf458039ec945671a67

respuesta de China, alcanzando un acuerdo de defensa con las Islas Salomón, se convirtieran en protagonistas de este importante punto de inflexión en la región.

De esta forma, el año 2024 ha sido protagonista de una renovada arquitectura de seguridad regional, más robusta, desplegando una agenda de estrategia y seguridad más amplia que el tradicional esquema hub-and-spokes, según la terminología anglosajona, bajo la cual el marco de seguridad lo lidera Estados Unidos de forma bilateral. Se intensificaba, por tanto, la disuasión en ese eje del Pacífico, pasando a ser una prioridad, mientras se intensificaba la cooperación en defensa a través de asociaciones minilaterales entre aliados.

Bajo este esquema, en el que se ha priorizado la agenda de estrategia y seguridad, Australia, Filipinas y Japón se unían en nuevas dinámicas de cooperación funcional, buscando reforzar la confianza mutua mientras lanzaban un fuerte mensaje de cohesión hacia China. Se remarcaba, asimismo, el compromiso de garantizar la libertad de navegación en la región ante la intensificación de las reclamaciones territoriales y el poderío naval que ha desplegado el gigante asiático en los últimos años.

Sin embargo, tras el auge de los entornos minilaterales de cooperación durante la administración Biden, la geopolítica se ha terminado imponiendo, y en tiempos de la segunda administración Trump las estrategias de defensa están pasando por un complicado examen de reevaluación. Teniendo como referencia el posicionamiento adoptado por Washington ante la guerra en Ucrania, el «efecto Zelensky» en la política exterior de Washington está resaltando el cuestionamiento del apoyo que puedan recibir los socios de Estados Unidos en caso de conflicto. Como resultado, las relaciones transatlánticas y transpacíficas están afrontando la mayor redefinición de las últimas ocho décadas, mientras que China, por su parte, mantiene sus ambiciones a nivel regional y global, avanzando en su estrategia de seguridad nacional, desplegando diplomacia, y reforzando su dominio del tablero geopolítico.

Mientras Washington se muestra menos comprometido geopolíticamente, Australia se encuentra en una posición en la que tomar acción puede terminar siendo una prioridad, debiendo plantear un plan B que le permita avanzar en los hitos operativos intermedios de AUKUS mientras no esté disponible el equipamiento final. Supondría, por tanto, afrontar una amenaza endógena asociada a la mayor volatilidad geopolítica de la segunda administración Trump.

La disyuntiva a la que se enfrenta Japón no es menos compleja, a pesar de ser otro de los socios estratégicos de Washington en la región. Adaptar la relación bilateral, tanto para alcanzar una mayor simetría comercial, como para definir una vinculación más equilibrada en lo que se refiere a seguridad y defensa, son ámbitos cruciales que Tokio debe abordar ante la nueva realidad geopolítica que está marcando la administración Trump. Sobre todo, teniendo en cuenta que este cambio de dinámicas está siendo aprovechado ampliamente por China para seguir desplegando diplomacia en la región mientras el escenario geopolítico es convulso.

En definitiva, si bien una mayor autonomía estratégica en defensa puede resultar ser el giro positivo de la política exterior de la administración Trump, la sensación de que la relación de socio en el Indo-Pacífico se mide por el nivel de retorno de la inversión que consigue Washington puede terminar desequilibrando la balanza de poder. Bajo este nuevo escenario, algunos países asiáticos pueden estar tentados de encontrar en China al socio que cubra sus necesidades en cuestiones de desarrollo económico y comercial, pero no sólo en estos ámbitos, sino también en el de defensa y seguridad.

*Águeda Parra Pérez**

Doctora en Relaciones Internacionales, ingeniera y analista del entorno geopolítico y tecnológico de China. Fundadora y editora de ChinaGeoTech, es autora de «China, las rutas de poder»

@agueda_parra

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

45/2025 6 de junio de 2025

Estíbaliz García Huete et al*

IA generativa y sistemas serverless en desinformación bélica con LUTs: impacto y ética

IA generativa y sistemas serverless en desinformación bélica con LUTs: impacto y ética

Resumen:

La presente investigación consta de la creación y reflexión sobre el papel de la Inteligencia Artificial Generativa y su impacto en el mundo informativo y propagandístico, con el objetivo de comprender y mitigar la influencia de la desinformación en la era digital. Se apoyará la investigación en un experimento en el que una IA Generativa producirá imágenes de temática bélica desde cero, aplicando (Look Up Tables) LUT a dichas imágenes para incrementar su realismo, hasta un punto en que puedan ser percibidas como auténticas, lo que podría contribuir a campañas de las llamadas fake news.

El desarrollo de herramientas tecnológicas capaces de identificar y contrarrestar estas amenazas es crucial en un contexto donde la integridad y veracidad de la información son elementos fundamentales para la seguridad y la estabilidad social. En este sentido, la importancia de la presente investigación no solo reside en la creación de un modelo de IA generativa, sino en su capacidad para contribuir al debate ético, político y social en torno a la manipulación informativa.

Palabras clave:

Inteligencia Artificial, Propaganda, Fake News, Desinformación, Redes Sociales

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

Estíbaliz García Huete, Sara Ignacio Cerrato, David Pacios Izquierdo, José Luis Vázquez Poletti, María José Pérez Serrano, Andrea Donofrio

AI & serverless systems in war disinformation via LUTs: impact and ethics

Abstract:

The present research consists of the creation and reflection on the role of Generative Artificial Intelligence and its impact on the informational and propagandistic world, with the aim of understanding and mitigating the impact of misinformation in the digital age. The research will be supported by an experiment in which a Generative AI will produce war-themed images from scratch, applying (Look Up Tables) LUTs to these images to increase their realism to a point where they can be perceived as authentic, which could contribute to disinformation campaigns.

The development of technological tools capable of identifying and countering these threats is crucial in a context where the integrity and veracity of information are fundamental elements for security and social stability. In this sense, the importance of this research lies not only in the creation of a generative AI model, but also in its capacity to contribute to the ethical, political and social debate on information manipulation.

Keywords:

Inteligencia Artificial, Propaganda, Fake News, desinformación, redes sociales

Introducción

Nada de lo que ocurra en la historia se entiende sin una base propagandística y de desinformación. En los contextos bélicos, esta base se engrosa y se mueve de forma mucho más rápida y virulenta cuando entran nuevos medios para calar entre la población y apelar a los sentimientos.

Esto se ha acrecentado con la llegada de la Inteligencia Artificial Generativa, que en menos de dos años ha sido entrenada hasta tal punto que es capaz de hacer desde cero fotos y videos con un grado de realismo lo suficientemente preocupante como para que suponga una amenaza para la seguridad informativa y la opinión pública, provocando así la sensación para los profesionales de la información de «ir a contrarreloj» al intentar analizar la procedencia de dichas creaciones y contrastar su veracidad.

En redes sociales como X (anteriormente llamada twitter) o Instagram se facilita la viralización de información, que puede ser falsa, a través de opciones que te proporcionan dichas redes como retwittear o compartir, respectivamente. En TikTok, una de las redes sociales actuales más jóvenes, se comparten videos en muchas ocasiones sin verificar ni la procedencia, ni el contexto ni la autenticidad.

La Inteligencia artificial (IA) Generativa ha adquirido una relevancia creciente debido a su uso y propagación en diversas plataformas digitales, incluyendo medios de comunicación y redes sociales.

La desconfianza de los medios de comunicación tradicionales, la deriva de los discursos hegemónicos y el auge de la Inteligencia Artificial nos empujan a una vorágine llena de incertidumbre y miedo que conlleva una reflexión sobre su uso en el contexto actual, y cómo y a qué ritmo puede evolucionar su impacto en la sociedad en tiempos venideros.

Debido a su particular relevancia en los escenarios bélicos actuales, donde la percepción pública puede ser manipulada para influir en decisiones políticas o en la moral colectiva de una sociedad, hemos creído necesario ahondar en el papel de la inteligencia artificial en conflictos bélicos y su influencia propagandística a nivel mediático y político

Las Fuerzas Armadas han reconocido en los últimos años el dominio cognitivo como un factor determinante. El motivo es que este dominio de las percepciones, emociones, pensamientos y creencias, trasciende los tradicionales (terrestre, marítimo, aeroespacial

y ciberespacial). En el ámbito militar, este concepto exige refinar la precisión operativa, puesto que no depende únicamente de las capacidades tecnológicas o cinéticas, sino también de la influencia ejercida sobre la psique humana. Por este motivo, tanto en sentido metafórico como literal, el dominio cognitivo constituye un nuevo frente de batalla, donde la percepción, las narrativas, la propaganda y la información se convierten en armas tan eficaces como los medios convencionales[1].

Hemos medido su impacto gracias a un experimento que consta de una IA generativa que es capaz de crear mediante patrones y algoritmos imágenes bélicas. La computación de esas imágenes se hace de forma distribuida con arquitecturas *serverless* para mejorar la eficiencia y reducir costes. Se han aplicado LUT para aumentar su realismo percibido. Dichas imágenes han sido evaluadas por el ojo humano para medir su capacidad de persuasión, añadiendo herramientas automatizadas de detección para evaluar la capacidad de los sistemas actuales de identificar la generación (es decir, la no autenticidad) de esas imágenes. Este enfoque ayudará a evaluar de forma efectiva el potencial de la IA Generativa en la aplicación de manipular a la población, y a contribuir al debate sobre las implicaciones éticas de la IA generativa en el campo de la desinformación.

Este trabajo es resultado de la colaboración de grupos de investigación pertenecientes a tres centros de la Universidad Complutense de Madrid: la Facultad de Ciencias de la Información, la Facultad de Óptica y Optometría y la Facultad de Informática. Cada uno de estos grupos aporta un enfoque multidisciplinar que enriquece el desarrollo del trabajo aquí expuesto. El de la Facultad de Ciencias de la Información se centra en los aspectos comunicativos y sociales de la desinformación; el de la Facultad de Óptica y Optometría aporta su conocimiento en la percepción visual y los efectos ópticos, que pueden ser simulados y analizados en las imágenes generadas, junto con el color; y el de la Facultad de Informática se encarga de la implementación técnica del modelo de IA, así como de

[1] PECO YUSTE, Miguel, "Implicaciones del ámbito cognitivo en las Operaciones Militares" Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 109-137, 2020.

la infraestructura de computación distribuida necesaria para llevar a cabo el experimento a gran escala.

¿Desde dónde partimos?

La mayoría de las redes sociales de la actualidad nacieron al comienzo del nuevo milenio, en la primera década de los años dos mil. En estas se pueden encontrar desde cuentas de medios de comunicación hasta usuarios con cierta reputación, los cuales deben su popularidad a su alto nivel de interacción y a su elevado número de seguidores, y que en algunos casos, pueden ser contactados para la promoción de noticias falsas. Esta promoción de noticias falsas o bulos se suelen utilizar para una defensa férrea y ciega de determinadas ideas o posturas. Debido a los algoritmos que rigen dichas redes sociales, se favorece la aparición en el timeline del usuario de las llamadas «burbujas ideológicas». Este fenómeno, en el que el usuario acaba recibiendo contenidos exclusivamente de otros próximos a su esfera ideológica, está ya ampliamente generalizado.

Por ejemplo, Twitter y Facebook, en gran medida, eran páginas muy parecidas. Las dos ofrecían a los usuarios compartir imágenes, videos y noticias con otras personas. Anteriormente, el universo de *X/Twitter* hacía más sencillo controlar tu filtro y entender qué te aparece y por qué, mientras que en *Facebook* era imposible.[2] La manera en que los usuarios reciben y procesan la información ha evolucionado dramáticamente y más cuando, en el año 2022, Elon Musk se adueñó de Twitter.

La inteligencia artificial (IA) generativa es definida como: «una disciplina científica y tecnológica que busca crear sistemas capaces de resolver tareas que normalmente requieren de inteligencia humana»[3].

Podría ser una herramienta muy útil en cuanto a fines propagandísticos y promoción de discursos e ideas. Es por ello que se ha propuesto desarrollar y entrenar un modelo generativo de IA que crea imágenes de temática bélica que se perciben como reales.

[2] PARISER, Eli, “El filtro burbuja: Cómo la web decide lo que leemos y lo que pensamos.” Taurus, 2017.

[3] FRANGANILLO, Jorge, “La inteligencia artificial generativa y su impacto en la creación de contenidos mediáticos” methaodos.revista de ciencias sociales, vol. 11, no 2, p. 10, 2023.

¿Cómo se ha hecho?

La IA generativa utilizada crea imágenes de temática bélica a partir de una serie de patrones y algoritmos. Para medir y potenciar su impacto, se ha considerado realizar un estudio que aplica LUT a las imágenes generadas para medir su autenticidad percibida y cómo puede medir el riesgo de su utilización en campañas de desinformación. Los LUT replican patrones de color, saturación y un rango dinámico propios de cámaras empleadas por corresponsales de guerra, lo que añade una capa adicional de complejidad a la detección de este tipo de manipulaciones, siendo estas generadas normalmente en las redes sociales actuales.

La correlación entre ciertos patrones de color, estudio de las figuras y ambientes y la probabilidad de que las imágenes parezcan reales, podría ser establecida por el triunfo y reconocimiento de dicho experimento. Esto daría pie a nuevas investigaciones sobre la dinámica de manipulación mediática. Se baraja que la investigación de un marco de Inteligencia Artificial sin servidor en este experimento represente un avance lo suficientemente interesante y significativo tanto en el ámbito de la creación como en el de identificación de noticias falsas. Es por ello por lo que los siguientes objetivos han sido propuestos:

Una contribución sustancial al debate sobre las consecuencias éticas, políticas y económicas y sus posibles contramedidas para evitar la manipulación de la información en la era digital será elaborada. Esto pasará por concienciar a la población mediante imágenes creadas sobre cuál es el contexto actual de la IA generativa, destacar sus principales avances y estudiar sus futuros niveles de perfección.

Técnicas de LUT optimizadas: Integrar y purgar el uso de tablas de búsqueda de color para mejorar la percepción de autenticidad en las imágenes generadas por IA.

Infraestructuras sin servidor (*serverless*) serán implementadas: Desplegar y evaluar arquitecturas *serverless* para la creación y análisis posterior de imágenes y datos falsos a gran escala.

Cómo funciona la Inteligencia Artificial Generativa, cuáles son sus principales características y comprender su funcionamiento será divulgado.

La computación distribuida es un campo de la informática que se centra en el uso de múltiples ordenadores para trabajar juntos como si fueran un solo sistema. *Serverless* es un modelo de computación (actualmente, es la más avanzada que existe) en la nube en la que la infraestructura es gestionada por el proveedor de la nube, lo que permite a los desarrolladores centrarse únicamente en escribir y desplegar código. Consta de grandes cantidades de procesadores que no tienen conexión entre sí y todos resuelven el mismo problema al mismo tiempo. Dicho modelo de computación tiene más tolerancia a los fallos y más problemas pueden ser solucionados en menos cantidad de tiempo.

En el caso del experimento, dos herramientas proporcionadas por *Amazon Web Service* han sido usadas: *AWS Lamba* y S3. El *AWS Lambda* es un servicio de computación sin servidor que permite ejecutar código en respuesta a eventos, sin necesidad de administrar servidores. Lambda cobra únicamente por el tiempo consumido. El uso de este servicio de computación permite la ejecución paralela y casi inmediata de varias funciones a la vez, mejorando notablemente la eficiencia en este caso de imágenes falsas que se hacen pasar como fotografías reales o como fuentes verídicas.

Se demuestra que cuando un programa se realiza en una computadora local es viable realizar intentos de ejecución una vez por núcleo o incluso en la unidad de procesamiento gráfico para la computación vectorial. Con *AWS Lambda* es posible efectuar este programa hasta mil veces en paralelo y casi de inmediato sin necesidad de comunicación entre los otros programas.

En consecuencia, casi 1000 imágenes pueden ser generadas de forma simultánea. La equivalencia entre ejecutar 1000 funciones a ejecutar una sola función está en la rentabilidad, ya que los cargos de Lambda se basan en la capacidad de cómputo utilizada por cada mil ejecuciones.

AWS Lambda es seleccionada entre otras cuestiones por su rentabilidad. *AWS Lambda* permite el despliegue de un modelo de software que incluye entre otras cosas una IA generativa, entrenada para producir imágenes de guerra que pueden ser percibidas como reales. Por otro lado, el S3 es un servicio de almacenamiento en la nube de AWS que ofrece escalabilidad, disponibilidad de datos, seguridad y rendimiento. Sus siglas son *Simple Storage Service*.

Para minimizar costos, una vez que las imágenes del S3 son descargadas, los archivos temporales son suprimidos, excepto el archivo precargado de *Stable Diffusion*. Esta arquitectura sin servidor crea miles de imágenes de guerra falsas en menos de dos minutos. Conviene explicar que *Stable Diffusion* es una inteligencia artificial especializada en la creación de imágenes falsas. Funciona a partir de descripciones textuales. Forma parte de una familia de modelos de difusión como el aprendizaje automático. Esta IA se ha utilizado para fines artísticos.

El S3 tiene similitud con *Google Drive*, donde puedes depositar oraciones. Por ejemplo, la ejecutada en este experimento “genérame las imágenes”. A continuación, bajo la orden de dicha ejecución, las imágenes generadas y depositadas pasan a la función Lambda que hemos definido antes, que le aplica los patrones de color LUT (dichos patrones, como hemos definido anteriormente, son los que hacen que parezcan más realistas, lo que provoca que sea complicado averiguar su autenticidad con herramientas de detección de inteligencia artificial).



Figura 1: Imagen bélica generada, Imagen obtenida del banco de imágenes realizado mediante el algoritmo propuesto

Para este experimento, se empleó una IA entrenada exclusivamente con fotografías reales de ciudades de Chipre y Grecia. A partir de este entrenamiento, se generaron imágenes falsas a las que se aplicaron 20 tipos diferentes de LUT, completando la producción de cada lote en 20 segundos. Gracias a la definición de patrones temáticos específicos, las imágenes generadas representaban escenas bélicas, como columnas de humo, edificios ardiendo o ruinas emblemáticas. Esta descripción temática resultó crucial para asegurar la precisión del modelo de IA en la creación de las escenas. El procedimiento se repite de forma cíclica para producir nuevas imágenes a partir de los patrones establecidos.

A la hora de analizar un modelo fotográfico o generado digitalmente, se deben tener cuenta cierto tipo de conceptos para analizar su posible veracidad o falsedad. Uno de los métodos más comunes es imitar las resoluciones de fotografías auténticas. Este método es común para la generación de imágenes falsas, se toma una fotografía, se elimina resolución y se reescala posteriormente haciendo que pierda o gane calidad,

pero que parezca tomada por una cámara y una persona aficionada. Estos conceptos básicos se explican para su aplicación en la detección de falsificaciones en el modelo final de IA Generativa. La capacidad de un sistema óptico para distinguir entre dos puntos cercanos entre sí se define como la resolución óptica, la cual se ve afectada por varios factores en los que se incluye la longitud de onda y la calidad de las lentes del propio sistema. Con más detalle:

Lentes: Los rayos emitidos por el objeto son recogidos por los elementos esenciales en la óptica y conformados en el espacio imagen. Un ejemplo biológico de este tipo de elementos sería el cristalino del ojo, que se encarga de recoger la luz los elementos más cercanos.

Apertura y difracción: La profundidad de campo y la difracción (desviación de una onda al atravesar ciertos obstáculos) son afectadas por la apertura de la lente y son complementarias. Así, una apertura muy pequeña puede causar difracción, lo que reduce la resolución óptica, mientras que una apertura muy grande puede reducir la profundidad de campo, afectando a la nitidez en ciertas áreas de la imagen.

Longitud de onda de la luz: La resolución óptica también depende de la longitud de onda que recibe. Detalles más finos pueden ser resueltos por la luz de longitud de onda más corta (luz azul) que por la luz de longitud de onda más larga (luz roja).

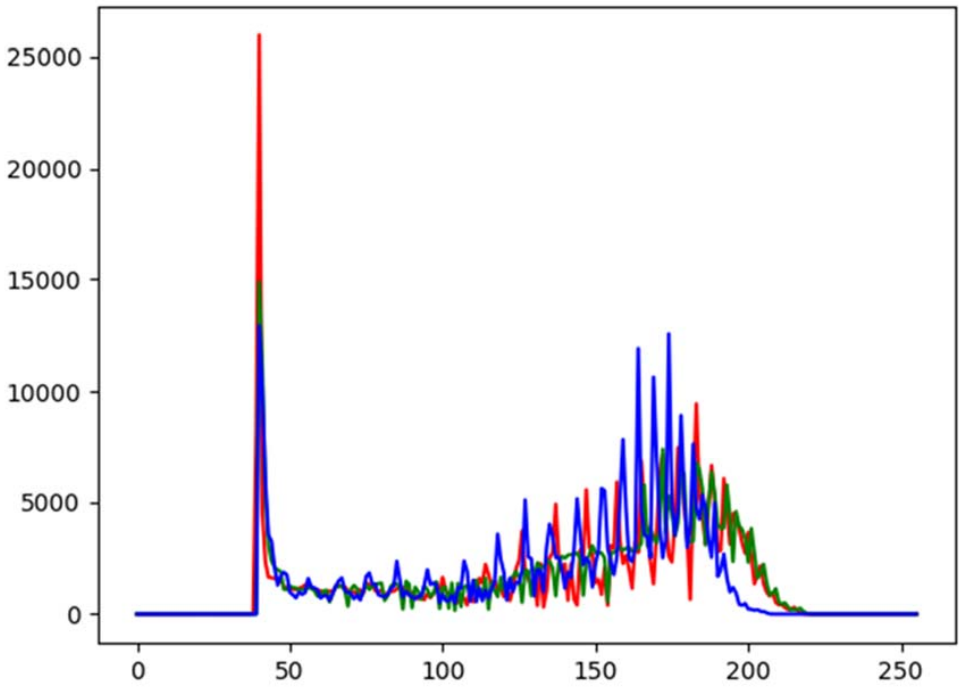


Figura 2: Ejemplo de un histograma de una imagen bélica falsa, gráfica generada con código fuente

Estos factores son esenciales en la realización de fotografías, ya que un fallo en estos elementos puede resultar en una resolución incorrecta de la fotografía, apareciendo elementos extraños (artefactos) en la imagen. Es aquí donde encontramos una gran similitud con las inteligencias artificiales generativas, ya que estos artefactos presentes en la imagen pueden ser imitados tras una descripción correcta de los requisitos o, del mismo modo, burlados. Esto consiste en provocar un «mal uso» conociendo los posibles errores que puede contener una fotografía con el objetivo de que pase por real. La gente suele tener por norma dudar de fotografías que salgan «perfectas». Se suele hacer un

paralelismo entre «perfecto» y digitalmente retocado. El ignorar algunas de estas técnicas suele generar resultados difíciles de predecir en las IA Generativas.

El color se percibe de manera distinta en medios ópticos y digitales. Si se trata de forma óptica4 tendremos en cuenta elementos como la longitud de onda o la temperatura de color para diferenciarlos, mientras que, por otro lado, en medios digitales tendremos en cuenta valores como la escala, como por ejemplo, la escala RGB (Red, Green, Blue) o la escala HSV (Hue, Saturation, Value) y la luminancia de la pantalla (como referencia el cuerpo negro). Estas escalas son distintas en forma y ejes de referencia. La escala RGB tiene forma de elipse y tiene en cuenta las coordenadas rojo, verde y azul, mientras que por otro lado la escala HSV tiene la misma forma pero tiene en cuenta otras coordenadas, en este caso el tono, la saturación y el color definido como value.

Es preciso que, tras la creación de dichas imágenes, se realice un análisis exhaustivo de los histogramas de color que correspondan a dichas imágenes que tengan más posibilidades de hacerse pasar por fotografías verídicas, pues estos histogramas nos dan pistas muy relevantes en cuanto a la distribución e intensidad de los colores aplicados para extraer más patrones de color y potenciar nuestra IA generativa. Esto, a su vez, fomenta la creación de un sistema de detección de imágenes falsas (sobre todo si se trata de imágenes de temática bélica) y facilita la creación de otras herramientas automatizadas que puedan reconocer una fotografía creada por IA de forma más perfeccionada en un futuro.

La óptica de la cámara tiene una serie de limitaciones y está fundamentada en una serie de parámetros físicos que pueden ser imitables por la inteligencia artificial, entre otras: Deterioro de la cromaticidad debido a la exposición y del contraste en las fotografías y pérdida de resolución de la fotografía.

El uso de la infraestructura sin servidor de AWS Lambda, S3 y Stable Diffusion permite la creación de imágenes falsas de guerra y, cuanto más se entrene, más fotografías serán generadas de forma eficiente, proporcionando a su vez una herramienta necesaria para el desarrollo y análisis de técnicas avanzadas de manipulación de imágenes. Aparte de fomentar la creación de imágenes, las bases para futuras investigaciones en la

[4] HU, Y., YANG, D., MA, D., QI, C., & HUANG, S. Structural Color-Based Smart Liquid Windows Address the Tradeoff Between High Optical Transparency and Brilliant Color. Advanced Functional Materials, 2023.

detección de noticias falsas y la comprensión de la manipulación mediática en la era digital serán estimuladas.

Pese a los esfuerzos, la computación distribuida también presenta varios desafíos. La complejidad de diseño y administración es significativamente mayor que en los sistemas centralizados. Coordinar y sincronizar múltiples nodos puede ser complicado, y el riesgo de problemas de coherencia de datos y de comunicación aumenta con la distribución geográfica. La seguridad también es una preocupación importante, ya que los datos y procesos están distribuidos en diferentes ubicaciones, haciendo más difícil proteger la integridad y confidencialidad de la información. Además, el manejo de fallos y la recuperación de errores en sistemas distribuidos requieren estrategias avanzadas que pueden ser difíciles de implementar y mantener.

En el contexto de la generación de imágenes mediante inteligencia artificial, la computación distribuida se utiliza para implementar soluciones de computación sin servidor (serverless computing). Este enfoque permite a los desarrolladores centrarse en la lógica de la generación de imágenes sin preocuparse por la gestión de la infraestructura subyacente que es proporcionada por el proveedor como un servicio que simplemente funciona. Con la computación sin servidor, las funciones de IA pueden ser desplegadas en la nube y ejecutadas automáticamente en respuesta a eventos, como solicitudes de generación de imágenes.

Conclusiones y resultados

Desde que la IA generativa llegó a las redes sociales no ha estado exenta de debate y polémicas. Como definición, el conjunto de tareas realizadas mediante ordenadores que tradicionalmente habrían requerido inteligencia humana es la IA[5]. Se ha utilizado como medio creativo y también como herramienta en el ámbito medicinal (por ejemplo, para la detección de distintos cánceres). También dentro del mundo tecnológico «desde el análisis de datos y la identificación de patrones para comprender fenómenos complejos

[5] BOULANIN Vincent, et al. “Artificial intelligence, strategic stability and nuclear risk”. 2020.

hasta la conducción de vehículos o la generación de contenido visual, textual y sonoro»6 y ahora supone un arma arrojadiza en la era de la desinformación.

Gracias a examinar las imágenes creadas y sus propios histogramas de color, hay numerosas ideas sobre el impacto que estas imágenes pudiesen tener si fuesen publicadas en televisión o en una red social como X/Twitter. Lo primero a tener en consideración en cuanto a resultados es que varias herramientas que podrían realizar imágenes actualmente se han tenido en cuenta, pero Amazon Web Service ha sido elegida. En otras palabras, ha habido constancia y conocimiento de herramientas que podrían ser utilizadas para la fabricación de fake news con ayuda de estas imágenes, lo cual conlleva una evaluación sobre los conflictos éticos que esta herramienta supone. Las imágenes creadas en este estudio buscan imitar fotografías reales basándose en imitar conflictos del mundo real actuales, aplicándoles diferentes LUT que contribuyan a obtener conocimientos sobre cómo una imagen puede parecer más auténtica de cara a prensa, redes sociales y público en general. Esta exploración también involucra examinar consecuencias sociales, políticas y económicas que podrían surgir si esta tecnología se vuelve accesible y la ciudadanía es conocedora de esta.

Una computación extremadamente avanzada como la mostrada en el experimento es un peligro en distintos aspectos, entre ellos los que tienen fines propagandísticos y se utilizan como arma arrojadiza contra rivales políticos o culturales. Según Aníbal Monasterio: «esto transformará nuestra forma de comunicarnos, pero también incrementará las vulnerabilidades, convirtiendo la calidad e integridad de la información en algo fundamental para la seguridad y otros valores sociales. Y por calidad e integridad de la información se entiende no solo que la información no sea degradada o corrompida (…) sino también que se proteja y asegure que esa información no se acceda sin consentimiento (privacidad) y que tenga un propietario bien identificado».7

La facilidad con la que imágenes falsas pueden ser generadas y distribuidas mediante tecnologías avanzadas plantea una gran responsabilidad para los desarrolladores y

[6] ÁLVAREZ-VERDUGO, Milagros, “la inteligencia artificial en perspectiva comparada” Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, n.º 224, pp. 183-215, 2024.
[7] MONASTERIO ASTOBIZA, Aníbal, “Ética algorítmica: Implicaciones éticas de una sociedad cada vez más gobernada por algoritmos.” Dilemata, (24), 185–217, 2017.

usuarios de plataformas de redes sociales. Se necesitan normativas éticas que regulen el uso y la distribución de contenido generativo para prevenir la manipulación informativa.

Esto conlleva un impacto de varios ámbitos: la generación de imágenes falsas puede tener consecuencias significativas en contextos sociales y políticos, influyendo en la percepción pública y potencialmente alterando los resultados de conflictos reales,. Sería interesante proponer, para después desarrollar, métodos efectivos de verificación para asegurar la integridad del contenido compartido en medios de comunicación y plataformas digitales.

Para prevenir esto, se necesita una educación y concienciación pública para la identificación de noticias falsas, especialmente aquellas que provienen de fuentes visuales. La educación puede actuar como un contrapeso al aumento de las imágenes falsas, equipando a los individuos con habilidades críticas para discernir la veracidad del contenido audiovisual.

Por último, cabe destacar la innovación en la detección de fake news: el desarrollo de tecnologías para la detección automatizada y eficiente de noticias falsas es vital para contrarrestar la diseminación de desinformación. La integración de sistemas serverless para el análisis rápido y el procesamiento de grandes volúmenes de imágenes puede ser una herramienta valiosa en la lucha contra la manipulación mediática.

Dª. Estíbaliz García Huete, Doctoranda, Facultad Ciencias de la Información, UCM

Dr. Sara Ignacio Cerrato, Doctora en óptica, optometría y visión, UCM

Dr. David Pacios Izquierdo, Profesor Ayudante Doctor, Facultad de Informática, UCM

Dr. José Luis Vázquez Poletti, Prof. Titular de Universidad, Fac. de Informática, UCM

Dr. Mª José Pérez Serrano, Prof. Titular de Universidad, Fac. de CC. de la Inf., UCM

Dr. Andrea Donofrio, Prof. Titular de Universidad, Fac. de CC. de la Información, UCM

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

46/2025 9 de junio de 2025



Aián Martín Núñez *

Grupos terroristas en el Sahel: ¿Unidos por un mismo fin o enfrentados por la dominación?

Grupos terroristas en el Sahel: ¿Unidos por un mismo fin o enfrentados por la dominación?

Resumen:

El Sahel constituye la franja de África que más atrae a los grupos terroristas para implantarse. A consecuencia de las fragilidades de la zona y los pocos recursos para hacer frente a las bandas armadas, cada vez surgen más grupos terroristas que conviven en la zona. En este documento se pretende analizar someramente la multiplicidad de los grupos terroristas y la relación entre ellos, atendiendo esencialmente a una cuestión ¿El auge de los ataques salafíes que convierten al Sahel en el epicentro mundial del terrorismo es causado por una actuación de todos los grupos terroristas para conseguir alcanzar sus fines o cada uno actúa por su cuenta, de forma independiente?

Palabras clave:

Sahel – Terrorismo – Yihadismo – Grupos terroristas - Cooperación – Competición.

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

Aián Martín Núñez

Terrorist Groups in the Sahel: United by a common goal or divided by the struggle for dominance?

Abstract:

The Sahel is the most attractive strip of Africa for terrorist groups to establish themselves in. As a result of the fragility of the area and the limited resources to deal with armed gangs, more and more terrorist groups are emerging and coexisting in the area. This paper aims to briefly analyse the multiplicity of terrorist groups and the relationship between them, focusing essentially on one question: is the rise of Salafi attacks that make the Sahel the global epicentre of terrorism caused by all terrorist groups acting together to achieve their aims, or is each acting independently?

Keywords:

Sahel - Terrorism - Jihadism - Terrorist groups - Cooperation - Competition.

El Sahel, ¿escenario de África perfecto para los terroristas?

El Sahel se define como la gran franja que recorre África de oeste a este, entre el desierto del Sahara y la zona tropical de África Subsahariana[1]; de hecho, Sahel deriva de una palabra árabe que significa "orilla", conformando, por tanto, la orilla sur del gran desierto del Sahara.. Si bien ese espacio abarca una decena de países, debido a la existencia de un mayor número de similitudes entre ciertos estados de la zona, se suele hacer referencia a 5 países concretos al hablar del Sahel, concretamente, de los que formaron el grupo G5 Sahel entre febrero de 2014 hasta noviembre de 2023, con el fin de intentar poner, de una manera conjunta y concertada, solución a la inestabilidad de la zona.

En efecto, Malí, Burkina Faso, Níger, Chad y Mauritania comparten similitudes dado su pasado histórico-político, en mayor medida que el resto de países saheliano, y todos sujetos a una fuerte inestabilidad. Y dentro de esa inestabilidad general, significar que en el caso de los tres primeros mencionados comparten la denominada "triple frontera", espacio en la que se concentra el 80% de los ataques registrados en el Sahel[2].

Los países mencionados tienen el legado común del proceso de colonización mayoritariamente francesa, en ocasiones, y más en el marco de las narrativas actuales, se le señala como responsable de haber generado una gran inestabilidad en sus instituciones políticas y en la economía de los estados[3] Y, ante el desafío de tener que desarrollar regímenes políticos democráticos y estables, la realidad es que estos han resultado mayoritariamente fallidos, especialmente en los países que conforma esa triple frontera, que han sido objeto de múltiples golpes de Estado entre 2020 y 2023, generando un poderoso sentimiento de inestabilidad, especialmente hacia la población más vulnerable[4].que siempre sufre las consecuencias de la inestabilidad política y social.

[1] MONTER, Jara "El mapa político del Sahel", El Orden Mundial, 7 de febrero de 2025. Disponible en https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/mapa-politico-sahel/

[2] DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL, "Terrorismo en el Sahel Occidental", 16 de julio de 2021. Disponible en https://www.dsn.gob.es/en/node/15446

[3] ALLIANCE SAHEL, "Décryptage des causes et déterminants de la crise au Sahel: quels enjeux pour les partenaires au développement", 12 de diciembre de 2023. Disponible en https://www.alliance-sahel.org/seminaire-decryptage-causes-determinants-crise-sahel/#:~:text=La%20région%20du%20Sahel%20fait,augmentent%20la%20vulnérabilité%20des%20populations

[4] FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, "La compléxité des défis au Sahel", septiembre de 2024. Disponible en https://www.imf.org/fr/Publications/fandd/issues/2024/09/the-sahels-intertwined-challenges-yabi

Además, son países muy pobres; en el Índice de Desarrollo Humano estos países se encuentren entre los 10 más pobres de los evaluados a nivel mundial[5], y a lo cual es preciso sumarle los efectos negativos del cambio climático, que tiene un impacto directo en la inseguridad alimentaria, en los problemas de salud y en la calidad de vida de los civiles[6], junto a un crecimiento demográfico desbordado, duplicándose la población cada veinte años, pues el 65% son menores de 25 años[7] y cuentan con una esperanza de vida alrededor de los 53 y 65 años[8]. Al tratarse de países con sistemas y cuerpos de seguridad reducidos –pues se nutren de los impuestos recaudados-, son poco eficaces y la seguridad solo se puede prestar en algunas partes de estos países, con lo cual crece el sentimiento de desconfianza y de frustración por parte de la población hacia ellos y hacia el gobierno, por lo que el "contrato social", la obligación de respetar normas y leyes de un estado a cambio de recibir una serie de servicios –siendo el básico y primigenio, la seguridad- no se cumple en amplias zonas del Sahel.

Ante esa tesitura, los grupos yihadistas se presentan, en ocasiones, como alternativa capaz de ofrecer ciertos servicios para cubrir esas necesidades desatendidas por los gobiernos[9]. En condiciones tan complejas y poco esperanzadoras, donde el sentimiento de abandono y el instinto de supervivencia crecen, el ser parte de un grupo terrorista –o de un grupo de crimen organizado- suele ser visto por muchos jóvenes como casi la única alternativa laboral, en muchas ocasiones siendo la única elección viable[10]… o la emigración.

Si bien el término "yihad" genera debate y no existe un consenso claro sobre su significado e implicación personal, en el sentido literal significa "lucha" y para los

[5] Datos de country economy (Human Development Index), 2024. Disponible en https://countryeconomy.com/hdi/niger

[6] SÁNCHEZ HERRÁEZ Pedro, "Sahel: ¡tormenta perfecta de amplitud e intensidad creciente!!, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2021. Disponible en https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2077188/Capítulo+8+Sahel+tormenta+perfecta+de+amplitud+e+intensidad+creciente.pdf/d4bc511b-75ef-6c12-aaeb-f9b51e72a765?t=1731579352666

[7] IFAD, "Afrontar los retos del desarrollo sostenible en el Sahel". Disponible en https://www.ifad.org/es/africa-occidental-y-central/sahel

[8] SOLER David, "La esperanza de vida en África", África Mundi, 26 de marzo de 2022. Disponible en https://www.africamundi.es/p/la-esperanza-de-vida-en-africa

[9] BALLESTEROS MARTÍN Miguel Ángel, "Análisis geopolítico del Sahel", Instituto Español de Estudios Estratégicos, octubre de 2015. Disponible en https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5270491

[10] SÁNCHES HERRÁEZ Pedro, "El Sahel: ¿también epicentro de la reconfiguración global?, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 18 de marzo de 2025. Disponible en https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/el_sahel_tambien_epicentro_de_la_reconfiguracion_global

radicales se emplea como "guerra santa", que viene a justificar los ataques terroristas[11], obviando en gran medida la acepción de "lucha interior" que cualquier creyente debe sostener frente a las tentaciones de la vida para ser un buen fiel. Pero, en el acervo común, yihad pasa a ser entendida como guerra santa. Y con la intención de imponer una visión integral del islam, los yihadistas tratan de reclutar y adoctrinar a los jóvenes africanos, ofreciéndoles el sentimiento de protección frente a otros grupos armados –frente a la falta de seguridad, en definitiva-, además de un sentimiento de identidad y de esperanza[12], llenando ese vacío que, en otras condiciones, debería estar lleno por un estado.-nación desarrollado.

Por tanto, el yihadismo crece de manera desaforada en el Sahel, donde las condiciones son favorables a su desarrollo. Así, en 2024, la mayor parte de las muertes, a escala global, relacionadas con el terrorismo se produjeron en el Sahel, zona en la que se ha multiplicado por diez esta cifra desde 2015[13].

Complejidad de los grupos terroristas en el Sahel

En este escenario que resulta muy favorable para la aparición y crecimiento de los grupos terroristas, existen múltiples grupos que siguen multiplicando sus ataques de forma cualitativa y cuantitativa en toda la región, si bien es factible señalar al existencia de *"dos grandes conglomerados de grupos terroristas de etiología yihadista".*[14]

Los dos grupos que predominan en el panorama geopolítico del Sahel son, por un lado, "Jama'at Nusrat al islam wa ak Muslimeen" (JNIM), filial de Al Qaeda -la transcripción de sus iniciales en árabe correspondería a "Grupo de Apoyo al islam y a los musulmanes"-, y por otro lado, el "Estado Islámico en el Gran Sáhara" (EIGS o ISIS), que prometió

[11] SANJUÁN MARTÍNEZ Casimiro, "El terrorismo yihadista. El yihadismo en el Sahel amenaza a Europa", Instituto Español de Estudios Estratégicos, 5 de noviembre de 2020. Disponible en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO140_2020CASSAN_yihadSahel.pdf

[12] DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL, "El terrorismo en el Sahel", 12 de mayo de 2021. Disponible en https://www.dsn.gob.es/en/node/14943

[13] OBSERVATORIO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS SOBRE TERRORISMO, "Anuario del terrorismo yihadista 2024". Disponible en https://observatorioterrorismo.com/wp-content/uploads/2025/03/ES-ANUARIO-OIET-2024.pdf

[14] MARTÍN SERRANO Lucas, "Daesh vs Al Qaeda. La lucha por la supremacía a las puertas de Europa", Instituto Español de Estudios Estratégicos, 11 de julio de 2016. Disponible en https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5998290

lealtad al Estado Islámico[15]. A esas dos ramas pertenecen diversos grupos como Ansar Eddine que actúa bajo el paraguas de Al-Qaeda, al igual que Macina o Al-Mourabitoun. De hecho, JNIM se compone de una alianza entre cuatro grupos terroristas que siguen la línea de Al-Qaeda. Entre ellos, tres de los mencionados anteriormente forman parte de esas Brigadas del Sahara que se agrupan bajo el nombre de JNIM[16], y a los que representa el lema: "Un solo estandarte, un solo grupo, un solo emir", que deja claro la idea de unión entre ellos. Y bajo la égida del ISIS o EIGS (Estad Islámico), el mayor grupo terrorista activo es Boko Haram, si bien otros grupos activos, como Yunud al-Jilafa, también siguen esta misma línea.

Lo que entendemos por juramento de fidelidad o lealtad proviene de la práctica de la bay'ah y es uno de los procedimientos tradicionales requeridos para formalizar las alianzas de los terroristas con las respectivas organizaciones[17]. Este acto de adhesión a un grupo sería benéfico tanto para el que presta fidelidad como para el que la recibe, siendo una forma de proyectarse globalmente y de llegar más lejos en su expansión en la búsqueda de la constitución de un califato, a la par que otorga más poder y un nuevo status al grupo que jura fidelidad. Este procedimiento, que ha ido teniendo cada vez un papel más significativo para las dos ramas yihadistas señaladas, cambió el panorama terrorista puesto que hasta entonces se mostraban únicamente simpatizantes hacia Al Qaeda, sin embargo, varios grupos empezaron a optar por integrarse en el Estado Islámico, un hecho que refuerza el concepto de las dos ramas dominantes en el yihadismo global.

Al Qaeda, fue el primer grupo de referencia en implantar el fenómeno terrorista islamista en el Sahel. En 2007, la primera organización terrorista del área geográfica del Sahel se renombró como Al Qaeda debido al poder que reflejaba esa denominación global[18]. Más tarde, el Estado Islámico creó la "Agencia de provincias distintas" en 2014, que permitió

[15] FUENTE COBO Ignacio, "Radiografía de la amenaza yihadista en el Sahel", Instituto Español de Estudios Estratégicos, 5 de marzo de 2025. Disponible en https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/radiografia_de_la_amenaza_yihadista_en_el_sahel

[16] ECSAHARAUI, "Estos son los grupos terroristas que operan en el Sahel", 22 de septiembre de 2024. Disponible en https://ecsaharaui.com/09/2024/estos-son-los-grupos-terroristas-que-operan-en-el-sahel/

[17] IGUALADA Carlos y YAGÚE Javier, "El uso de la bay'ah por los principales grupos salafí-yihadistas", OIET, 13 de octubre de 2021. Disponible en https://observatorioterrorismo.com/actividades/el-uso-de-la-bayah-por-los-principales-grupos-salafi-yihadistas/

[18] HERRERO Rubén y MACHÍN Nieva, "El eje Magreb-Sahel: La amenaza del terrorismo", Revista UNISCI, octubre de 2015. Disponible en https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-8RUBEN-NIEVA.pdf

planear al grupo una estrategia africana[19] Y ese desplazamiento hacia el Sahel coincide con el año de la caída de Mosul, en Irak, ciudad en la que el Estado Islámico había proclamado tres años antes su califato y que en ese año 2014 había sido liberada por una coalición internacional de la hegemonía yihadista, reduciendo drásticamente la presencia de los miembros del grupo terrorista.

Y el crecimiento de estos grupos en esta franja africana, en el Sahel, pone de manifiesto tanto las vulnerabilidades que Al Qaeda y el Estado Islámico intentan aprovechar para cumplir con sus objetivos como que la pérdida del control de un territorio no significa el fin de la lucha yihadista[20], buscando espacios alternativos.

Convivencia de grupos terroristas en el Sahel ¿aliados por un mismo fin?

Por tanto, coexisten en el Sahel, con la misma ideología salafista y con el fin en común de volver a la comunidad original del islam instaurando el califato[21], varios grupos terroristas. Basta recordar como la campaña llevada a cabo en 2018 para aislar Uagadugú, la capital de Burkina Faso, fue coordinada por ambos grupos por la misma causa en común de pretender tener ese territorio bajo control, mostrando como, en determinadas circunstancias y momentos, los dos grandes grupos mantienen una conexión para cumplir con la finalidad yihadista[22].

Analizando las acciones y ataques realizados por cada grupo, se puede comprobar como cada facción cuenta con más o menos presencia en una zona determinada, y como en varias de ellas conviven distintos grupos salafíes; de hecho, en esa triple frontera, la zona más castigada por estos ataques, conviven las dos ramas[23] principales yihadistas. Sin embargo, las constataciones de febrero de 2025 por parte del Observatorio Internacional

[19] ORIENTXXI, "Estado Islámico, diez años de expansión en el continente africano", 24 de marzo de 2023. Disponible en https://orientxxi.info/magazine/estado-islamico-diez-anos-de-expansion-en-el-continente-africano,6325

[20] BBC NEWS MUNDO, "Caída de Mosul: cómo Estado Islámico se está transformando ante la pérdida de su territorio", 10 de julio de 2017. Disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40407044

[21] THOMAS Dominique, "État islamique vs Al-Qaïda: autopsie d'une lutte fratricide", Politique Étrangère, 2016. Disponible en https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2016-1?lang=fr&tab=sommaire

[22] PÉREZ Carlota, "Al Qaeda y Daesh: rivales en Oriente Medio y aliados en el Sahel", ATALAYAR, 29 de junio de 2018. Disponible en https://www.atalayar.com/articulo/politica/al-qaeda-y-daesh-rivales-en-oriente-medio-y-aliados-en-el-sahel/20200224202755144652.html

[23] BEAUDOUX Clara, "Qui sont les groupes islamistes qui opèrent en Afrique de l'Ouest?", Fance Info, 20 de febrero de 2013. Disponible en https://www.francetvinfo.fr/monde/qui-sont-les-groupes-islamistes-qui-operent-en-afrique-de-l-ouest_1645959.html

de Estudios sobre Terrorismo muestran que JNIM (filial de Al-Qaeda) ha sido el único autor de los ataques terroristas perpetrados en Burkina Faso y el principal de los atentados en Malí. En cambio, en Níger es el Estado Islámico quien deja el mayor número de víctimas[24]. Y si bien el JNIM lleva más años que EIGS en la zona del Sahel, reflejándose esta presencia en la amplia zona de territorios en los que operan con el objetivo de tomar el control del mismo, el EIGS es el responsable del mayor número de víctimas debido a la intensidad de sus ataques.

Por ello, al coexistir y solaparse en varias localidades, y realizar acciones separadas y no expresamente coordinadas, se puede comprobar como mayoritariamente actúan de forma independiente, dejando cada grupo huella de sus propios asaltos, si bien pudiera parecer evidente pensar en que el mismo fin los llevaría a operar conjuntamente.

La motivación de los grupos terroristas a establecer alianzas puede depender de la presión político-militar internacional y de cada régimen local[25], sin olvidar que las relaciones personales entre los líderes y miembros de cada grupo terrorista pueden tener un impacto importante en la conexión entre las bandas. Esta relación, en ocasiones muy compleja, debe explicarse sobre la base del hecho de que gran parte de los grupos terroristas existentes en la actualidad en el Sahel nacen fruto de las tensiones internas de cada facción –así como de las visiones de cómo ha de realizarse la yihad por parte de diferentes miembros de las mismas-, lo cual genera que esas tensiones deriven, en ciertas ocasiones, en escisiones que implican el nacimiento de nuevos grupos terroristas[26], y que en unas ocasiones mantienen vínculos entre ellos, pero en otras, devienen en rivales. Un ejemplo es el vínculo estrecho que muestran Amadou Koufa, fundador de Macina (actualmente JNIM) y Iyad ag Ghali, jefe de Ansar Eddine y dirigente de JNIM[27]. Asimismo, el Grupo de Expertos de la ONU identificó en agosto de 2018 a

[24] AGUILERA Ana, "Actividad yihadista en el norte de África y el Sahel", OIET, 26 de marzo de 2025. Disponible en https://observatorioterrorismo.com/yihadismo-en-el-magreb-y-el-sahel-2025/actividad-yihadista-en-el-norte-de-africa-y-el-sahel-febrero-2025/

[25] FUMAGALLI Giuseppe, "Terrorismo in Africa; le complicità dei regimi autoritari", Instituto per gli studi di política internazionale, 5 de abril de 2016. Disponible en https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/terrorismo-africa-le-complicita-dei-regimi-autoritari-14927

[26] DE LEÓN COBO Beatriz, "La estrategia glocal de los grupos yihadistas del Sahel", OIET, 15 de enero de 2021. Disponible en https://observatorioterrorismo.com/actividades/la-estrategia-glocal-de-los-grupos-yihadistas-del-sahel/#_ftn5

[27] CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONES UNIDAS, "Amadou Koufa". Disponible en https://main.un.org/securitycouncil/es/content/amadou-koufa

Abdallah Ag Albakaye, un emir tuareg del grupo terrorista JNIM coordinando acciones entre JNIM y EIGS en la región de Gao (Malí)[28], entre otros.

Estas acciones coordinadas han podido funcionar durante una temporada en la que los dos grupos salafíes atentaron juntos sin reivindicar de forma doble o competitiva lo ocurrido. Estos ataques en cuestión solo fueron anunciados oficialmente por uno de los dos grupos a pesar de que informes posteriores encontraron participantes de las dos ramas conjuntas, como puede ser la emboscada de mayo de 2019 en Níger en la que unos 30 soldados nigerinos murieron, y, al respecto de la cual, un comandante del JNIM afirmaría que se repartieron el número de combatientes entre las dos partes[29].

Como tal, estas en ocasiones relaciones interpersonales fluidas fueron las que le dieron nombre a la denominada "excepción saheliana" que reflejaba un buen trato entre los líderes rivales e impedía conflictos entre las dos bandas. Pero no siempre es así.

¿Competición por la dominación del yihadismo en el Sahel?

Si bien Al Qaeda y el Estado Islámico han llegado a mostrar conexiones en ciertos ataques, el estilo y el tono propio a cada grupo difiere. Las controversias y disputas que se pueden constatar entre Al Qaeda y el Estado Islámico son, esencialmente, de dos dimensiones: religiosas y políticas.

Un fenómeno que ya ocurría años anteriores en zonas de Oriente Medio, pero que se va registrando cada vez más comúnmente en el Sahel, es, precisamente, esa fragmentación y escisiones de los grupos terroristas, y que acaban generando enfrentamientos y disputas. En febrero de 2018, el JNIM reivindicó un ataque con un explosivo en Malí que, un año más tarde se atribuyó EIGS; declaraciones idénticas de ataques producidos en los mismos territorios salen a la luz entre 2019 y 2020[30]. Pero resulta significativo lo acontecido en Malí durante el año 2020, en el que se produjo un

[28] UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, "Letter dated 8 august from the Panel of Experts established pursuant to resolution 2374 (2017) on Mali adressed to the President of the Security Council", 8 de agosto de 2018, p.20. Enlace https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2018_581.pdf

[29] ALJAZEERA, "ISIL claims attack on Niger soldiers as death toll rises to 28", 16 de mayo de 2019. Disponible en https://www.aljazeera.com/news/2019/5/16/isil-claims-attack-on-niger-soldiers-as-death-toll-rises-to-28

[30] POST X, Menastream, "#Burkina faso: #JNIM claimed Thursday's atttack against the police station in Manila…", 27 de enero de 2019. Enlace https://x.com/MENASTREAM/status/1089648251291254784

enfrentamiento entre grupos terroristas debido al cruce de un territorio dominado por Al Qaeda por terroristas bajo la égida del Estado Islámico, choque que se oficializó a través de una carta del "número dos" de la filial del EIGS hacia el JNIM[31].

Pese a ello, y pese a este y otros enfrentamientos, no fue hasta mayo de 2020 cuando tanto el JNIM como el EIGS reconocieron abiertamente las disputas armadas entre ellos, y se hizo de una forma "oficial", en el boletín semanal Al Naba[32], publicación de la banda yihadista del ISIS, donde se mencionan específicamente enfrentamientos en la zona de Burkina faso, Níger y Malí conocida como triple frontera.

Más tarde, en el año 2022, el EIGS celebró la incorporación de 11 nuevos miembros de Al Qaeda, noticia anunciada por el EIGS con un tono de supremacía y describiendo a los combatientes de Al Qaeda como pecadores e infieles a Dios[33]. Y, por parte de los demás grupos, se siguen pautas similares.

Por tanto, es factible señalar que, por un lado, se generan tensiones debido a los choques en un mismo territorio y al deseo de dominación del mismo, y que pese a tener el mismo objetivo de imponer el califato, la motivación por controlar cada región por parte de un grupo concreto es importante, tanto como para luchar contra "aparentes socios", lo que refleja un choque por ambiciones territoriales.

Por otro lado, existe también una cierta fragmentación religiosa e ideológica, una determinada visión del islam, que es la que cada grupo intenta imponer, lo cual tiene una importancia máxima, dado que todo ello se enmarca en una "guerra santa", por lo que el enfoque religioso constituye una dimensión de gran relevancia para explicar esos choques. Las dos ramas yihadistas se fundamentan en la teoría del takfirismo, doctrina que el Estado Islámico acusa a Al Qaeda de no aplicarla adecuadamente y viceversa[34].

[31] EL IMPARCIAL, "Al Qaeda y Daesh se enfrenan en un conflicto armado inédito en el Sahel", miércoles 9 de abril de 2025. Disponible en https://www.elimparcial.es/noticia/212597/mundo/al-qaeda-y-daesh-se-enfrenan-en-un-conflicto-armado-indito-en-el-sahel.html

[32] NSAIVIA Héni y WEISS Caleb, "The end of the Sahelian Anomaly: How the Global Conlict between the Islamic State and al-Qaìda finally came to West Africa", Combating Terrorism Center at West Point, Julio de 2020. Disponible en https://ctc.westpoint.edu/the-end-of-the-sahelian-anomaly-how-the-global-conflict-between-the-islamic-state-and-al-qaida-finally-came-to-west-africa/

[33] OBSERVATORIO DE AL AZHAR, "Daesh celebra la incorporación de 11 miembros de Al Qaeda… una muestra más de las diferencias entre ambas organizaciones terroristas", miércoles 3 de agosto de 2022. Disponible en https://www.azhar.eg/observer-es/details/ArtMID/1201/ArticleID/63847/Daesh-celebra-la-incorporaci243n-de-11-miembros-de-Al-Qaeda…-una-muestra-m225s-de-las-diferencias-entre-ambas-organizaciones-terroristas

[34] THOMAS Dominique, "État islamique vs Al-Qaïda: autopsie d'une lutte fratricide", Politique Étrangère, 2016. Disponible en https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2016-1-page-95?lang=fr

Por ello, ambos grupos terroristas se han culpado mutuamente de desviarse del camino de la yihad; de hecho, este mismo año el EIGS ha publicado un vídeo propagandístico mencionando al JNIM como "impuros" por no aplicar la sharia[35].

Por ello, y pese a ese objetivo común de crear un califato islámico, desde el año 2020 los ataques entre ambos grupos no han cesado y han trabajado activamente por incrementar el grado de control territorial ejercido por cada grupo, como forma de obtener la supremacía en la región. Así, en abril de 2020 el JNIM tuvo que replegarse de parte del norte de Burkina Faso debido a la presión del EIGS[36], que también va implantándose, paulatinamente, y en mayor grado en la zona del sur de Níger, haciendo que JNIM deba abandonar la misma[37].

Desde entonces, la pugna entre los grupos es una constante, en varias regiones del Sahel, con el objetivo de consolidarse e imponerse como referencia dominante de la yihad[38]… y los que sufren los resultados de estas pugnas acaban siendo los civiles de estas zonas en las cuales la acción del gobierno es casi inexistente.

Conclusión

El Sahel se ha convertido en el epicentro del terrorismo islámico en el que conviven múltiples grupos terroristas de las dos ramas principales, pues tanto el JNIM como el EIGS han sabido ver el potencial que les brinda esta zona geográfica extensa debido a la debilidad de los estados de la región, especialmente en términos de seguridad, para oponerse a estos grupos terroristas. Y ese vacío es el que intentan llenar los grupos terroristas –y también los de crimen organizado- presentándose como casi la única alternativa de vida –salvo la emigración- para muchos jóvenes, por lo cual estos grupos

[35] AGUILERA Ana, "Actividad yihadista en el norte de África y el Sahel, febrero 2025", OIET, 26 de marzo de 2025. Disponible en https://observatorioterrorismo.com/yihadismo-en-el-magreb-y-el-sahel-2025/actividad-yihadista-en-el-norte-de-africa-y-el-sahel-febrero-2025/

[36] SUMMERS Marta, "Enfrentamientos entre JNIM y EIGS. Cambios en el equilibrio terrorista del Sahel", Instituto Español de Estudios Estratégicos, 6 de julio de 2020. Disponible en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO98_2020MARSUM_Sahel.pdf

[37] MARSTON Barry, "Analysis: High jihadist activity in Africa's Sahel continues", BBC, 9 de noviembre de 2023. Disponible en https://monitoring.bbc.co.uk/product/c204qwhm

[38] FUENTE COBO Ignacio, "Radiografía de la amenaza yihadista en el Sahel", Instituto Español de Estudios Estratégicos, 5 de marzo de 2025. Disponible en https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/radiografia_de_la_amenaza_yihadista_en_el_sahel

van creciendo en poder y grado de control territorial. Si bien el objetivo de todos los grupos yihadistas es común, establecer un califato, y pese a la existencia de un tiempo de coexistencia pacífica entre las dos ramas principales del terrorismo yihadista, diferendos relacionados tanto por cuestiones religiosas como por simpe lucha por el poder constituyen una fuente más de conflictos en esta zona torturada de África y del mundo. Y, además del caos y sufrimiento generado en la región, el constituir el epicentro de un yihadismo global, en un mundo global, no solo tiene impacto regional. Tiene, y de manera creciente, un impacto global.

*Aián Martín Núñez**

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

47/2025 12 de junio de 2025



*Jesús María Izquierdo Rodríguez**

El gasto en defensa en España. El objetivo del 2 por 100 del PIB

El gasto en defensa en España. El objetivo del 2 por 100 del PIB

Resumen:

El presente artículo tiene por objeto analizar el gasto en defensa en España, y su evolución hasta alcanzar el 2 por 100 del PIB acordado por los Estados Miembros de la OTAN en 2014. Se analiza el gasto en 2024 y la perspectiva para 2025. Se chequean las diferentes partidas de gasto, actuales y futuras, y se cuantifican. Todos los datos se cuantifican conforme a los criterios de la OTAN para determinar que gastos son imputables a la defensa.

También se estudia el sistema de presupuestación en defensa y el esfuerzo que realizan determinados aliados, así como una breve referencia a la industria de defensa, que será un motor de estos gastos. Por último, se analiza una posible ley de sostenibilidad del gasto militar, con el objetivo de incluir, de manera integral, todos los criterios que permitirían mantener en el tiempo el porcentaje de gastos fijado por la OTAN.

Palabras clave:

Presupuesto. Ejercicio económico. Producto Interior Bruto. Gasto en defensa. Modificaciones Presupuestarias.

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

«*Igitur qui desiderat pacem, praeparet bellum*». Esta máxima del escritor romano Vegacio, si bien reiterada, adquiere su plena vigencia en estas fechas. El objetivo de gasto en defensa del 2% del PIB, acordado por los Estados miembros de la OTAN en la Cumbre de Cardiff (Reino Unido), en septiembre de 2014, tenía su origen en el deseo de los Estados Unidos de dejar de soportar una desproporción en el esfuerzo en defensa. En los más de 10 años transcurridos, los Estados miembros han tenido un tratamiento desigual del asunto.

La coyuntura económica tras la pandemia del COVID19 y la crisis de Ucrania plantearon una situación de crisis económica, en la cual –si bien era necesario incrementar las necesidades en defensa- primó la recuperación económica. Pero esta reiterada demanda norteamérica a sus aliados ha sobrevenido impuesta de una manera abrupta por el giro dado por la administración Trump. De este modo, la asumida propuesta de incrementar el gasto en defensa se convierte en una necesidad imperiosa, y no ya para tener unas capacidades militares proyectables en el marco de operaciones en el exterior en el marco de la política internacional y/o defender intereses patrios, sino como una necesidad para la supervivencia de Europa (tanto como fuerza de acción como de disuasión).

Por lo que a España respecta, y como consecuencia de la Cumbre de la OTAN mantenida en Madrid en junio, el Presidente del Gobierno se comprometió a conseguir el objetivo del gasto del 2% del PIB en el horizonte 2030, mediante el paulatino incremento del presupuesto; si bien esta previsión se ha visto superada por la actual coyuntura.

Sobre este asunto debe existe un consenso de la mayoría de los partidos políticos y de la sociedad. Se trataría de establecer un escenario de gasto sostenible a las Fuerzas Armadas, con independencia del color político de los Gobiernos, toda vez que las capacidades militares no pueden improvisarse y son objeto de planificación, ejecución y sostenimiento a largo plazo. En este sentido, el esfuerzo que se va a asumir en el ejercicio económico 2025, cuantificado en el Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa, ha de mantenerse en ejercicios futuros, máxime si tenemos en cuenta que la cuantificación del esfuerzo en Defensa lo es sobre el PIB, estando prevista una evolución al alza de la economía española

No debemos contraponer estado del bienestar y defensa, pues aquel no puede existir sin un marco de estabilidad global. Tal y como expuso la ex Ministra Cospedal en su

conferencia de 9 de marzo de 2017 en el Club Siglo XXI, “la inversión en defensa tiene una prima de riesgo cero y todo son ventajas”. Consideró que no ha de contraponer el gasto en defensa con los gastos sociales, pues únicamente garantizada la seguridad pueden los ciudadanos disfrutar de las ventajas y servicios que el Estado proporciona.

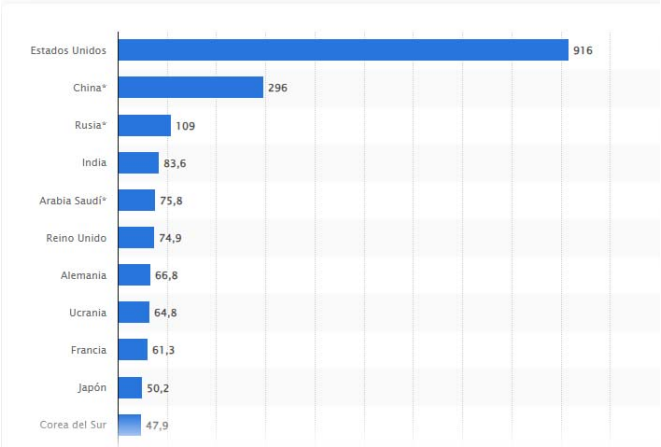
Acometer este cambio político y sus consecuencias normativas constituiría un gran avance para las Fuerzas Armadas y el desarrollo de sus misiones; pero la cuestión requiere una aproximación a varios aspectos, tales como determinar el esfuerzo nacional en defensa, los compromisos internacionales y procedimiento de regulación y estructura de la norma.

1.- Consideraciones generales

La Cumbre de la OTAN celebrada en Madrid los días 28, 29 y 30 de junio de 2022 definió el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza, que acomete una mayor complejidad y diversidad de amenazas que el anterior. En este marco, los Estados miembros retomaron el compromiso alcanzado 8 años antes en la citada Cumbre de Cardiff (Reino Unido), de dedicar el 2 por 100 del PIB a Defensa. La situación sobrevenida por la guerra de Ucrania, la posición belicista rusa y la nueva posición que parece asumir EE. UU., han acelerado la necesidad de que los países Europeos de la OTAN asuman de manera rápida la necesidad de incrementar su propia defensa.

En España, las cifras se han incrementado poco y se encuentran lejos de ese 2% del PIB. Si bien es cierto que, en el marco definido en 2022, el objetivo lo fijó nuestra Patria en alcanzarlo el 2029, la situación acaecida refleja que, por un lado, estamos lejos de ese objetivo (en 2024 estaríamos en el entorno del 1,28 %), y por otro, que debería de acelerarse tal proceso.

En todo caso podemos afirmar que este esfuerzo económico se encuentra, como puede verse en el Cuadro 1, alejado de las Naciones a la cabeza en liderazgo en política internacional y en operaciones militares.



(Cuadro 1, Estados con mayor gasto en Defensa. STATISTA)[1]

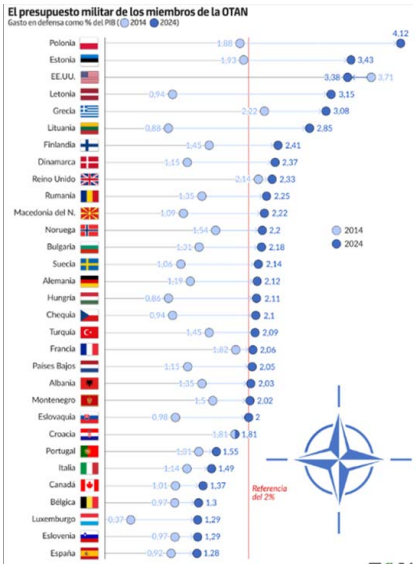
2.- Política de defensa y esfuerzo financiero de nuestros aliados

La compleja situación actual en el marco geopolítico nos lleva a entender, de manera preferente, la política de defensa y el consiguiente esfuerzo económico en el marco de los intereses nacionales, la capacidad de influencia en la acción exterior, y de las alianzas internacionales.

2.1. OTAN

Las naciones que integran la OTAN representan el 70 por 100 de la riqueza mundial, siendo además los países con una más trayectoria larga de estabilidad democrática; lo que otorga un papel de liderazgo mundial a la hora de tomar decisiones que afectan a la seguridad global.

[1] ESTATISTA. https://es.statista.com/estadisticas/635107/paises-con-el-gasto-militar-mas-alto/, consultado el 7 de mayo de 2025.



Cuadro 2, Esfuerzo de los Estados Miembros de la OTAN. EL ORDEN MUNDIAL)[2]

Desde su constitución hasta la desintegración del bloque comunista, la Alianza tuvo como finalidad principal la política disuasoria frente a dicho bloque. Caído el muro de Berlín, el esfuerzo de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza ha sido dotarse de capacidad de despliegue. De tal modo que la Alianza definió en 2007 la *Comprehensive Political Guidance* (CPG), tendente a dotar a la organización de Fuerzas Conjuntas expedicionarias.

La evolución de las amenazas y la definición de un escenario de terrorismo global ha redefinido la política de seguridad y defensa, de manera que se han potenciado no solo las unidades de fuerza, sino aspectos como la inteligencia o la ciberdefensa.

Esta evolución de la seguridad internacional ha tenido su influencia en el gasto en defensa; de forma que la tendencia tras la caída del muro de Berlín fue la reducción de este gasto en el mundo occidental, la amenaza terrorista creciente, su globalización y la pluralidad de escenarios existentes (Asia, Oriente Medio, SAHEL,…) hace que el gasto debiera de ser incrementado.

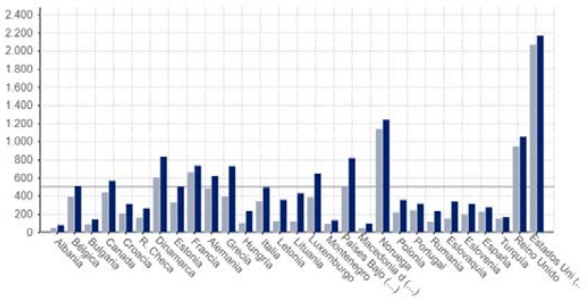
[2] EL ORDEN MUNDIAL. Accesible enhttps://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/gasto-defensa-paises-otan/. Consulta el 7 de mayo de 2025.

Pero es la actual situación en Ucrania la que hace necesario potenciar las capacidades, con la paradoja que el Estado que lidera OTAN –Estados Unidos- ha asumido una posición política que crea incertidumbre sobre el propio futuro de la Alianza.

El gasto militar de la OTAN supera sensiblemente el entorno del 60 por 100 del gasto mundial en defensa, siendo EE.UU. quien soporta un mayor esfuerzo con el 45 por 100 de dicho gasto; aventajando a los aliados europeos incrementen el 20 por 100 del mismo, que justifica en cierta manera el acuerdo de 2014 de incrementar el presupuesto hasta el 2 por 100 del PIB de cada una de las naciones que lo integran.

Hay que tener en cuenta que el peso fundamental del gasto en defensa corresponde a las naciones, pues la aportación a las estructuras de la OTAN y sus Cuarteles Generales permanentes, operaciones o tácticos representa un mínimo porcentaje de tal esfuerzo. Otros aspectos como los Programas NSIP o determinados fondos específicos en operaciones para aquellas fuerzas que asuman el liderazgo de algunas actividades tampoco representan un esfuerzo cuantitativo importante.

OTAN ha acuñado el principio de *cost lie where costs fall*, en virtud del cual cada Estado participante en una operación cubre el coste del sostenimiento de sus Fuerzas.



(Cuadro 3, esfuerzo per cápita en defensa. OTAN)[3]

[3] OTAN, accesible en www.epdata.es, consultado 7 de mayo de 2025.

2.2. Europa

La idea de una defensa europea ha sido una demanda tradicional en los Estados miembros de la Unión (y antes CEE), pero que ha quedado en una mera intención, sin que se hayan producido avances ambiciosos en este aspecto.

En 1950 el Primer Ministro francés René Preven, propuso a los seis países fundadores de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la creación de la Comunidad Europea de Defensa. La finalidad era dar un paso definitivo en la integración militar y defensiva de Europa. Si bien en 1952 se llegó a ser firmado por los Estados miembros, si bien sufrió un importante revés al rechazar su ratificación la Asamblea Nacional Francesa.
Esta idea de una defensa europea se abandona hasta el Tratado de Amsterdam, que incluye un tímido embrión de política común de defensa. En la misma línea, el Tratado de la Unión Europea considera la política colectiva de seguridad y defensa, incluida la configuración progresiva de una defensa común, como parte integrante de la política exterior y de seguridad, pero el propio tratado impide tener una dotación específica en materia de defensa dentro del presupuesto comunitario.
Es imprescindible, por lo tanto, tomar una serie de medidas que permitan el desarrollo de una verdadera política y estructura de defensa:

- En primer lugar, debería adaptarse el marco jurídico del Tratado para que incluya una exacta y valiente definición de lo que pretende Europa en materia de defensa.
- Potenciar los Ejércitos nacionales, que permita aportar capacidades, y estableciendo herramientas de interconexión.
- Ha de crearse una estructura militar y administrativa militar de la UE, similar a la OTAN. Avanzar en disponer de una Cuartel General propio, o la creación de Consorcios o Agencias que busquen la interoperatividad de material y equipo es imprescindible y perentorio.

  Sin perjuicio de estas medidas ambiciosas, las instituciones europeas ya han dado algunos pasos para definir esta política de defensa. El pasado 4 de marzo, la Presidenta de la Comisión Europea presentó el Plan *ReArm Europe*, rebautizado “Preparación 2030”.

  El Plan pretende movilizar un volumen de 800.000 millones de euros;

- 650.000 millones de euros en gasto nacional de defensa, para alcanzar el pretendido 2% del PIB, suspendiendo las normas presupuestarias de la Unión Europea para permitir a los Estados miembros aumentar este gasto en cuatro años.
- 150.000 millones de euros para ayudar a los Estados miembros de la UE a aumentar rápida y sustancialmente las inversiones en las capacidades de defensa de Europa.

Respecto al objetivo de gasto nacional del 2% del PIB no hace otra cosa que transponer el criterio cuantitativo de la OTAN. Que coinciden básicamente con las actividades de Defensa que recoge la clasificación de las funciones de gobierno (COFOG).

3.- Análisis del presupuesto de defensa en España

Tal y como se ha indicado en el punto anterior, el esfuerzo económico respecto al PIB de España en Defensa, hasta ahora, se encontraba s entre los más bajos de los aliados. No obstante, esta cifra ha de ser analizada con los criterios de la OTAN para su exacta cuantificación; y ha de ser objeto de examen las principales partidas, así como la técnica de presupuestación y sus modificaciones.

3.1. Aspectos generales

A mayor abundamiento de lo recogido en el punto 1 respecto al porcentaje de PIB en Defensa, hemos de decir que del esfuerzo económico reflejado en los estados de gastos finales del Presupuesto del Ministerio de Defensa para el ejercicio económico 2024 (15.582 millones de euros), el 21,49 por 100 corresponden a modificaciones presupuestarias acaecidas durante el ejercicio económico.

Esta circunstancia es de vital importancia, pues la incorporación de créditos a lo largo del ejercicio complica la gestión toda vez que tras la disponibilidad efectiva de los créditos han de tramitarse los contratos u otros negocios jurídicos onerosos necesarios.

3.2. La industria de defensa en Europa. Referencia específica al sector industrial militar en España

Con carácter general, el volumen del mercado europeo de defensa se estimó en 9.550 millones de euros en 2024, y se espera que alcance los 12.800 millones de euros en 2029.

El compromiso de los Estados miembros de la OTAN de incrementar su gasto en Defensa, agravado por el conflicto Rusia-Ucrania ha llevado consigo un aumento en el gasto en armamento y material, y un incremento en el I+D de este sector.

Por sectores, el segmento naval mostrará un crecimiento notable durante el período analizado (2024-2029). La industria de la defensa naval es un activo estratégico para Europa, y la rapidez, funcionalidad y competitividad de los astilleros europeos hacen que suma un papel preponderante en la exportación de buques de guerra. La Comisión Europea ha manifestado estar dispuesta a acelerar varios proyectos navales, apoyando 61 proyectos conjuntos de investigación y desarrollo de defensa.

Ahora bien, hemos de decir –como aspecto a mejorar- que la industria europea de defensa está fragmentada. Es cierto que en los principios económicos de la Unión Europea está el libre comercio, pero los principales actores del mercado de defensa en Europa tienen que aprovechar el incremento del gasto en defensa que se prevé en el periodo para aumentar la colaboración entre ellos y con los diferentes Estados. Tengamos en cuenta que, hasta la fecha, las naciones europeas compraban el 60 por 100 de su material bélico a EE.UU., tendencia que ha de cambiar tanto por potenciar nuestra propia industria, por disponer de capacidades autónomas, y también en el marco de la “guerra arancelaria” existente.

Especial referencia a la industria militar en España.

En el ámbito nacional la industria de defensa está en el foco doctrinal y normativo de la defensa.

Así, la Estrategia de Seguridad Nacional busca impulsar un plan industrial de defensa que fomente la autonomía en la adquisición de capacidades estratégicas y favorezca la competitividad de la industria española a nivel global.

Por su parte, la Directiva de Defensa Nacional reitera la importancia de la industria de defensa nacional, al establecer la necesidad de promover y respaldar la industria nacional del sector para satisfacer las necesidades de las Fuerzas Armadas,

lo cual implica el desarrollo de capacidades militares. En la misma línea, la Directiva de Política de Defensa dispone que, para alcanzar este nivel de actividad, ha de impulsarse la innovación tecnológica y la industria.

Por último, la Estrategia Industrial de Defensa tiene como objetivo garantizar capacidades industriales estratégicas para la seguridad y defensa nacional, alineando la estrategia de defensa, la competitividad internacional y concentración de capacidades industriales, persiguiendo:

- Potenciar las capacidades operativas.
- Dotar a los ejércitos de los mejores sistemas.
- Consolidar la industria nacional de defensa.

Centrándonos en esta rama de la industria nacional, podemos afirmar que sí está aprovechando este momento expansivo de gasto militar. Así, según datos de la Asociación Española de Empresas Tecnológicas de Defensa, Seguridad, Aeronáutica y Espacio, en su informe “Impacto Económico y Social de la Industria de Defensa, Seguridad, Aeronáutica y Espacio”, el total de la actividad económica ligada a las empresas del sector de Defensa contribuye de manera directa e indirecta en unos 10.000 millones de euros, lo que significa un impacto equivalente al 0,8% del PIB nacional.

La industria de defensa cubre una doble finalidad: por un lado, garantiza las capacidades operativas de los Ejércitos. Por otro, es un elemento dinamizados de la industria, destacando su impacto en el I+D+I y en el empleo.

No debemos olvidar que la razón de ser de los Ejércitos y de los recursos puestos a su disposición es la defensa nacional y la participación en escenarios de interés. Por lo tanto, el éxito o fracaso de la industria militar española en particular, y europea en general, dependerá de lograr las capacidades marcadas y la operatividad prevista.

Partiendo de esta premisa, es cierto que el peso de España en el ámbito de la Defensa se medirá, entre otros factores, por su músculo industrial, que reiteramos es fuerte. De ello parece ser consciente el Gobierno de la Nación, pues el incremento del gasto de defensa para 2025, del que toma razón el Consejo de Ministros en su reunión de fecha 22 de abril, lo hace bajo la rúbrica de Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa

Focalizándonos en la industria nacional de este ramo, podemos destacar varias características:

- Existe una amplia gama de empresas del sector, que abarcan desde la producción de armamento ligero, vehículos de combate y electrónica, hasta la fabricación de aeronaves y buques de guerra.

- Existe una situación de cuasi-monopolio u oligopolio, pues los Estado son los únicos demandantes de su producción.

- Los productos son complejos, pues obliga a incorporar la tecnología de vanguardia, siendo –por lo tanto- el I+D+i una característica a destacar, destinando el 10,7% de su facturación a la I+D+i.

- La industria de defensa es jerárquica, pues existen contratistas principales, proveedores secundarios. Existe un número reducido de contratistas principales y un gran número de PYMES subcontratistas altamente especializadas.

- Desde el punto de vista de la influencia en el empleo, se calculan en unos 167.000 puestos de trabajo directos y 240.000 indirectos, lo que hace un total de unos 400.000 puestos de trabajo. Junto a este aspecto cuantitativo, desde el punto de vista cualitativo la fuerte dependencia tecnológica conlleva una fuerte demanda de personal altamente cualificado.

3.3. Programas Espaciales de Armamento (PEAS)

Estos Programas iniciaron su andadura en los años 90, teniendo como finalidad la modernización de las Fuerzas Armadas, así como la potenciación de la industria de defensa nacional. El objetivo fundamental era, y continúa siendo, dotar a los Ejércitos del material y equipo necesario para cumplir sus funciones, pero realizando un análisis integral del ciclo de vida en los aspectos financiero y de sostenimiento, acumulan unas inversiones superiores a 68.800 millones de euros.

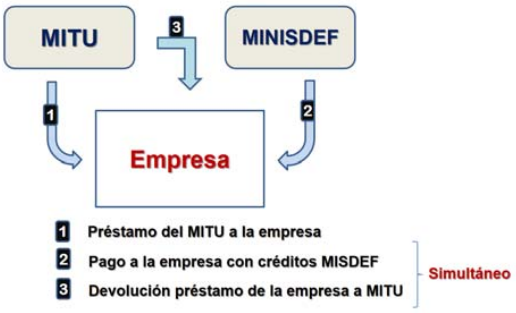
Dentro de estos Programas adquieren especial importancia los Programas Especiales de Armamento (PEAS), que son aquellos que incorporan como actores al sector industrial, el Ministerio de Industria y Turismo (en adelante MITU) y el Ministerio de

Defensa. Recordar el destacado efecto en el mercado laboral que tiene la industria de defensa, según lo expuesto en el punto 3.2.

En este marco de continua adaptación del material a la vanguardia tecnológica, compatible con la potenciación de la industria nacional, viene funcionando un sistema que permite la entrega de material y equipo (así como el I+D+i necesario) con un calendario acorde con las necesidades, y una pre-financiación de la industria a través de préstamos del MITU, aplanando el gasto real mediante el precitado circuito de préstamos del MITU:

- El Programa era aprobado por SEDEF, incorporando el coste estimado del mismo, el periodo de entrega y el calendario de financiación,
- SEDEF (a través de DIGENECO) coordinaba la financiación de los Programas para incluir esta en los Presupuestos de cada ejercicio,
- Mediante Convenio entre el MITU, MINISDEF y la empresa adjudicataria del Programa se coordinaban las actuaciones: hitos de entrega, pagos presupuestarios, recepción y devolución de préstamos del MITU.
- Con cargo al Programa de gasto “Programa 464B. Apoyo a la innovación tecnológica en el sector de la defensa” y al concepto presupuestario 823 “Aportaciones reembolsables a empresas para desarrollo de proyectos tecnológicos industriales cualificados relacionados con Programas de Defensa”, el MITU concedía el préstamo a la empresa gestora del Programa; que cubriría la parte de I+D incorporable al Programa. La dotación en los estados de gasto de los presupuestos actualmente es vigor se eleva a 1.346.150,14 millones de euros.
- Con cargo a los créditos presupuestario de cada ejercicio, se abonaba a la empresa la cantidad fijada.
- Normalmente, se coordinaba el pago de MINISDEF a la empresa y la devolución de esta a MITU de la aportación; de manera que la empresa no tuviese que soportar costes financieros. Es más, este mecanismo supone en la práctica la obtención de financiación a coste cero, difícil de obtener en los mercados financieros.

De los 10.471,42 millones de euros previstos por el Gobierno como incremento en 2025, se estima que unos 4.500 millones de euros serán créditos del MITU a las empresas del sector industrial.



(Cuadro 4, mecanismo financiación PEAS. Elaborado por el autor)

Este sistema en cuanto a su definición es plenamente adecuado, y permite una prefinanciación a la Industria con un coste cero, lo que ya en sí es una ventaja, toda vez que desde el principio del Programa el sector industrial obtiene financiación.

El problema se plantea cuando, como es el caso, la coyuntura económica no permite disponer del crédito óptimo en cada ejercicio, y se difiere el pago a la empresa, y la consecuente devolución del préstamo. Esta circunstancia conlleva la acumulación en ejercicios posteriores de gran número de necesidades que habrá de atenderse con los créditos reflejados en los estados de gastos de los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio económico.

Actualmente el importe de estos gastos diferidos supera los 20.000 millones de euros, lo que obligará en un futuro próximo a priorizar su pago, reduciendo la posibilidad de iniciar nuevos Programas.

Los Programas de Armamento son y han de ser un elemento primordial en el presupuesto de defensa, y una de las herramientas esenciales para conseguir los objetivos de capacidades militares que en el horizonte de 2030 se planteen. Pero para que realmente sea sostenible, tienen que equilibrase los pagos de Programas ya existentes y el inicio de dotaciones para otros futuros Programas.

Desde los años noventa a la actualidad se han aprobado 46 PEAS, cuyo importe supone unos 68.800 millones de euros en un escenario a largo plazo (en el entorno del 2037).

Los créditos para Programas de Armamento en los Presupuestos Generales del Estado de 2023, actualmente prorrogados para el ejercicio económico 2025, se cifran en 3.245 millones de euros cantidad que es insuficiente y cuyo paulatino incremento sería unas de las prioridades en el objetivo de gasto en Defensa para 2025.

Si ponemos en relación la cifra acumulada de gasto en estos Programas (68.800 millones de euros) con los pagos diferidos y pendientes de abonar a los contratistas al vencimiento del pago al MITU, observamos que la cantidad aplazada respecto al calendario inicial es elevada u desacompasada con la realidad de los Programas, lo que puede hacer inviable iniciar nuevos programas (que serán imprescindibles en el nuevo escenario) en los próximos años, con la sostenibilidad y viabilidad financiera requerida.

Estimando que una cifra óptima en el precitado horizonte temporal serían unos 6.000 mill€ anuales, en el tránsito desde el inicio del paulatino incremento del Presupuesto en Defensa, hasta la consecución del objetivo del 2 % del PIB en 2030, habría de ir abonado las cantidades diferidas más allá de lo razonable, de manera que pueda cumplirse ese equilibro entre la financiación de Programas en marcha, la finalización de otros y el inicio de nuevos.

3.4. Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMPS)

Por lo que se refiere a la dotación de gastos para Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMPS), su determinación es consecuencia de la participación de los Ejércitos en operaciones en el exterior.

Conforme determina la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, el Gobierno, con autorización de las Cortes, ha de aprobar las Operaciones en que participan nuestras Fuerzas Armadas. Por lo tanto, no puede planificarse ni cuantificarse adecuadamente las cantidades para OMPS puesto que las fechas y procedimientos de los Presupuestos Generales del Estado y de la participación de OMPS son diferentes.

De acuerdo con el artículo 134 de la Constitución, el anteproyecto de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio, ha de ser remitido a las Cortes antes del 1 de octubre de cada año; calendario que no coincide con la Ley Orgánica de Defensa Nacional, en virtud de la cual el Gobierno viene aprobando la participación de las Fuerzas Armadas en OMPS en el mes de diciembre de cada año, para el año posterior. Consecuentemente, las cantidades a destinar a OMPS no pueden incluirse en su exactitud en los estados de gastos del presupuesto.

Durante el año 2024, el crédito inicial para OMPS reflejado en los estados de gastos de los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio ascienden a 314 millones de euros, declarándose estos créditos ampliables. La ampliación de crédito, como técnica de modificación presupuestaria recogida en el artículo 54 de la Ley General Presupuestaria, permite incrementar el crédito inicial hasta cubrir las obligaciones previstas, siendo aprobadas por el titular del Ministerio de Hacienda. Durante el ejercicio se han tramitado dos ampliaciones de crédito, por un importe total de 1.436,58 millones de euros, resultando un total de créditos para 2022 de 1.750,94 millones de euros. En 2025 se ha aprobado una primera ampliación de crédito, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 11, por importe de 567 millones de euros.

La figura utilizada para dotar de crédito durante el ejercicio es técnicamente apropiada, pues el trámite de una ampliación de crédito es relativamente ágil. Ahora bien, en estos créditos en particular pasa como con los generales del Departamento, el incremento constante durante el ejercicio económico impide conocer con certeza el recurso financiero asignado, planificar adecuadamente y tramitar el gasto con precisión. Tengamos en cuenta que el crédito ha de ser instrumentalizado mediante contratos públicos u otro tipo de instrumentos jurídicos, que requieren unos plazos que, caso de dotarse en crédito tarde, resultan de difícil ejecución.

Por ello, sería recomendable que las cantidades iniciales que se reflejan en los presupuestos fuesen mayores, y que las ampliaciones de crédito se realizasen en el primer semestre del ejercicio, en aras de la adecuada planificación y ejecución.

3.5. Modificaciones Presupuestarias

Si partimos de la consideración del presupuesto como el instrumento de contenido económico, que integra la totalidad de los ingresos y gastos previstos para el ejercicio económico, tanto el Estado en general, como el Ministerio de Defensa en particular, deberían reflejar en los estados de gasto la totalidad del crédito previsto para el año. Esta situación no concurre en la actualidad, es más en el Departamento el peso cuantitativo y porcentual de las modificaciones presupuestarias es elevado. En el ejercicio 2024 los créditos iniciales se vieron incrementados en 2.775,11 millones de euros, lo que supuso un 21,48 %. Pero si nos centramos en los capítulos más trascendentes de cara a la adquisición y sostenimiento de material y equipo, en el capítulo 2 "gastos corrientes en bienes y servicios" el porcentaje de modificaciones presupuestarias se elevó al 92,59 %, y el capítulo 6 "inversiones reales" supuso un 21,09 %.

CREDITO INICIAL	**12.827.177.550,00**
CREDITO EXTRAORDINARIO	110.762.271,53
AMPLIACIONES DE CREDITO	1.540.915.105,28
INCORPORACIÓN DE REMANENTES	287.160.608,96
CRED. GENERADOS POR INGRESOS	307.384.535,78
OTRAS MODIFICACIONES	-23.748.601,69
TRANSFERENCIAS	532.638.057,17
TOTAL MODIFICACIONES	2.755.111.977,03
CREDITO TOTAL	15.582.289.527,03

(Cuadro 5, créditos iniciales y modificaciones presupuestarias 2024. IGAE)[4]

En el ejercicio económico 2025, los incrementos vía modificaciones presupuestarias serán sensiblemente más elevados, pues a los incrementos tradicionales se añadirán las partidas que, sin duda comprometerá el Gobierno de la Nación, con el fin de alcanzar el esfuerzo en defensa comprometido.

[4] Intervención General de la Administración del Estado. Aplicativo Datos Sistema Información Contable. Acceso 7 de mayo 2025.

De esta manera, de los 10.471,42 millones de euros que recoge el Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa, si minoramos los aproximadamente 4.500 millones de euros destinados a préstamos a la industria, las modificaciones previstas para 2025 se cuantificarían en unos 6.000 millones de euros, destacando que el Plan –y consecuentemente esta cantidad- ya incluye las modificaciones presupuestarias aprobadas desde enero de este año. En el año en curso se aprobó una primera modificación presupuestaria de 567 millones de euros para OMP, a los que hay que añadir la transferencia de crédito aprobada por Consejo de Ministros el 8 de abril de 2025, por importe de 2.084 millones de euros, y los 368 millones de euros para soportar el incremento retributivo aprobado por el Real Decreto 246/2025.

Ahora bien, este sistema de créditos iniciales bajos, con sustanciales incrementos vía modificaciones presupuestarias, no es la técnica óptima, ya que al no disponerse del presupuesto definitivo al principio del ejercicio, se limita la planificación y la adecuada ejecución. Tengamos en cuenta que el crédito para gastar, tiene que instrumentalizarse a través de contratos públicos u otros instrumentos jurídicos (cuyos plazos de tramitación son inevitables) y que el objeto de estos contratos (obras, servicios o suministros) han de ser adecuadamente entregados y recepcionados antes del fin del año correspondiente.

Salvedad hecha de los créditos de OMPS (como puede verse en el párrafo quinto del punto 3.4), sería recomendable, en aras de una buena gestión, que el crédito inicial recoja la totalidad de los créditos previstos para el ejercicio. De no ser así, al menos se debería avanzar en incrementar estos créditos iniciales y reducir el peso de las modificaciones.

Respecto a los Organismos Públicos adscritos al Ministerio (ISFAS, INVIED, INTA y CNI), los gastos imputables se calcular analizando los correspondientes presupuestos y determinando que partidas tienen encaje bajo los criterios marcados por la OTAN y cuales no. De una manera genérica, podemos fijar en unos 800 millones de euros los gastos computables.

SERVICIO	CREDITO INICIAL	CREDITO TOTAL	MODIFICACIONES (€)	MODIFICACIONES (%)
1401 SUBDEF	5.484.398.870,00 €	5.778.721.803,78 €	294.322.933,78 €	5,37%
1402 SEDEF	75.914.800,00 €	118.134.986,09 €	42.220.186,09 €	55,62%
1403 EMAD	6.412.201.300,00 €	7.822.944.651,83 €	1.410.743.351,83 €	22,00%
1412 ET	338.093.900,00 €	619.332.153,60 €	281.238.253,60 €	83,18%
1417 AR	179.926.810,00 €	325.132.511,04 €	145.205.701,04 €	80,70%
1422 EA	166.048.980,00 €	423.121.340,18 €	257.072.360,18 €	154,82%
1450 MRR	170.592.890,00 €	494.902.080,51 €	324.309.190,51 €	190,11%
Totales	**12.827.177.550,00 €**	**15.582.289.527,03 €**	**2.755.111.977,03 €**	**21,48%**

(Cuadro 6, Modificaciones por servicios presupuestarios 2024. IGAE)[5]

3.6. Cálculos aproximados conforme a criterios OTAN

Según datos del MINISDEF, el esfuerzo en Defensa en 2024 se elevó al 1,28 % del PIB, lo que supondría una cantidad contabilizada de 20.392,14 millones de euros, lejos de los 31.862,72 millones de euros que suponen el 2 % del PIB de 2024.

Año	PIB	G. Defensa (2%)
PIB año 2024	1.593.136,00	31.862,72
PIB año 2025	1.636.150,67	32.723,01
PIB año 2026	1.667.237,53	33.344,75
PIB año 2027	1.695.580,57	33.911,61
PIB año 2028	1.741.361,25	34.827,22
PIB año 2029	1.788.378,00	35.767,56

(Cuadro 7, PIB y porcentaje de gasto en defensa. BANCO DE ESPAÑA)[6]

[5] Intervención General de la Administración del Estado. Aplicativo Datos Sistema Información Contable. Acceso 7 de mayo 2025.

[6] BANCO DE ESPAÑA. Acceso en https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/a0201b.pdf, y https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/a0201b.pdf. Consulta 7 de mayo 2025.

Nos encontramos, pues, alejados del objetivo planteado (2% PIB), siendo necesario un detallado análisis, tomando como base los criterios de la OTAN a la hora de computar estos gastos; y no confundiendo el gasto en Defensa con los Presupuestos del MINISDEF.

Para ello, hemos de examinar las diferentes partidas de gasto que contribuyen a la defensa nacional, de manera que obtengamos una cifra aproximada que nos permita ver la evolución hasta ese objetivo.

– La primera cifra que hemos de tener en cuenta, sería la totalidad de los créditos iniciales del MINISDEF, que constituyen el punto de partida de los créditos a gestionar por el departamento y la base sobre la cual calcular los incrementos.

  Pues bien, como hemos indicado, en 2024 esta cantidad fue de 12.827 millones de euros.

– Las modificaciones de crédito, que en 2024 se elevaron a 2.755 millones de euros, entre ellas han de destacarse los créditos para OMPS, que supusieron 1.436,58 millones de euros en 2024.

– La OTAN en su cómputo incluye también las pensiones de los militares. No existe un cálculo exacto de estas cantidades, pero las fuentes abiertas la fijan en unos 4.000 millones de euros.

– También es criterio OTAN incluir el coste de las fuerzas policiales gendármicas (Cuerpos policiales con estatus militar), pero exclusivamente en la parte dotada de medios y capacidades militares. Por ello, y sin perjuicio de un estudio más detallado que debería realizase, si valoramos el personal de la Jefatura de Unidades Especiales y de Reserva (unos 6.000 efectivos) al importe estimado como “módulo de sustitución” que se abona a las Comunidades Autónomas con policías autonómicas, reflejaría una cantidad de unos 260 millones de euros. Un análisis de los costes reales de estas Unidades, del armamento militar y elementos móviles adquiridos por la Guardia Civil seguramente elevarías de manera sensible esta cantidad.

– Los gastos de los Organismos Públicos imputables al gasto de defensa los valoramos en unos 800 millones de euros.

– Por último, en el esfuerzo en Defensa han de detraerse los gastos relativos a Defensa Civil y Protección Civil. No cuantificamos este apartado tanto por lo variable cada año, como por no pretendes en este artículo una exacta cuantificación, sino una aproximación al asunto.

No se incluye en este cálculo el préstamo del Ministerio de Industria y Turismo a las empresas adjudicatarias de PEAS, toda vez que es un gasto financiero, de tal modo que el gasto que se produce al materializar el préstamo se ve compensado con un ingreso cuando este es liquidado por las empresas

Estas cifras, como puede apreciarse en el cuadro número 8, elevan el esfuerzo total en defensa hasta los 20.662 millones de euros aproximadamente, lo que supone el 1,26 por 100 del PIB de ese año.

Reiteremos que el análisis contenido en este artículo es teórico, por lo que la directa del 1,26 % recogido en el cuadro 8, y el 1,28 % determinado por el MINISDEF sin duda se debe al análisis económico-financiero llevado a cabo por este departamento.

Partida Presupuestaria	Importe (Mill€)
Créditos Iniciales	12.827,00
Modificaciones de créditos	2.775,00
Coste Pensiones	4.000,00
Guardia Civil	260,00
Gastos Organismos Públicos imputables a Defensa	800,00
Gastos Defensa civil y Protección Civil	
TOTAL	**20.662,00**

(Cuadro 8, cálculo real esfuerzo en Defensa 2024)

Si hacemos un análisis, aunque sea muy general, de las perspectivas para 2025, la cantidad resultante se refleja en el Cuadro 9. Hemos de partir de una realidad: los créditos iniciales son los mismos que en 2023 al encontrarnos con un presupuesto prorrogado, a los que se añaden las modificaciones presupuestarias previstas en el Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa, y otros gastos computables.

Por eso, nos limitaremos a añadir, a los datos de 2024, un mayor incremento de las modificaciones presupuestarias, estimadas en unos 6.000 millones de euros. Esto reflejaría un gasto previsto para 2025 de unos 23.887 millones de euros, lo que representaría en torno a un 1,50 % del PIB, alejado del 2 %. Sería necesaria una dotación adicional de 9.000 millones de euros para alcanzar tal porcentaje óptimo.

Partida Presupuestaria	Importe (Mill€)
Créditos Iniciales	12.827,00
Modificaciones de créditos	6.000,00
Coste Pensiones	4.000,00
Guardia Civil	260,00
Gastos Organismos Públicos imputables a Defensa	800,00
Gastos Defensa civil y Protección Civil	
TOTAL	**23.887,00**

(Cuadro 9, cálculo prospectivo esfuerzo en Defensa 2025)

El Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa incluye como gasto en defensa los aproximadamente 4.500 millones de euros del capítulo 8 “activos financieros”, que se instrumentalizan en préstamos o ayudas al sector industrial que han de ser devueltos por las empresas receptoras, reflejando esta cantidad los préstamos concedidos menos los préstamos devueltos. En este estudio no se incluye esta cantidad, pues el saldo (positivo o negativo) de préstamos concedidos y/o devueltos llevará a desajustes en cada ejercicio económico dependiendo de la cantidad consignada con signo positivo o negativo, considerando que su no inclusión favorece comprender el esfuerzo real en defensa.

No obstante, de incluir esta cantidad, el porcentaje de PIB español en defensa se elevaría a un 1,8 %, teniendo en cuenta el PIB previsto para 2025 por el Banco de España.

4.- Análisis de la posible evolución del gasto en defensa

En el punto 3.6 se ha analizado (sobre la base de cifras del ejercicio 2024 y otras estimaciones) el impacto real del gasto en defensa, siendo necesario avanzar e intentar

clarificar que partidas podrían verse afectadas en cuanto a la evolución del porcentaje del PIB hasta alcanzar el 2 por 100.

El logro objetivo a alcanzar va a depender de múltiples factores, factores que estarán entrelazados entre si y que tendrán que ser analizados y derivarse de ellos una continua reformulación. Los factores principales pueden ser:

- La evolución de la coyuntura económica. Tengamos en cuenta que el pretendido incremento no se fija en una cantidad fija sino en un porcentaje del PIB, de manera que en momentos de recesión el presupuesto de defensa se vería reducido, mientras que con una coyuntura económica evolucionado al alza se verán incrementados progresivamente.

  La previsión de la evolución económica se recoge en los escenarios del ciclo presupuestario (a 3 años), cálculos que supondrían un buen punto de partida.

  A esta situación "zigzageante", que en principio puede causar inseguridad, habría que adaptarse de manera que en los momentos de crecimiento se hiciese un mayor esfuerzo en las inversiones (fundamentalmente PEAS e infraestructuras), adecuado el presupuesto –en épocas de corto crecimiento o decrecimiento- a las nuevas necesidades, garantizando el mantenimiento y las adquisiciones mínimas.

- Fijado el techo de gasto para defensa, sería necesario que el presupuesto inicial de cada año reflejara la totalidad de los créditos, pues la gestión de los mismos requiere la aplicación de procedimientos administrativos (fundamentalmente de contratación pública) largos, a los que hay que añadir el tiempo para la fabricación o puesta a disposición de los bienes.

  Una tardía asignación de créditos no permite, en ocasiones, acometer las prioridades marcadas, sino únicamente aquellas que son capaces de ejecutarse a corto plazo.

- Una vez examinados los aspectos económico-presupuestarios, deberíamos de analizar en qué partidas se reflejarían estos incrementos. Una primera acción en este sentido sería cuantificar adecuadamente y con los gastos necesarios el sostenimiento ordinario de las instalaciones, así como los gastos de vida y funcionamiento de los Buques y Unidades.

- Respecto a los PEAS, implementar las medidas recomendadas en el punto 3.3, incrementando el importe y adecuando la devolución de los préstamos para hacer viable el sistema.

  El material y equipo a adquirir, debería fijarse por los Ejércitos proporcionalmente a las capacidades militares que se pretenden alcanzar y al máximo de efectivos.

- Por lo que a las infraestructuras se refiere, sería otra línea prioritaria de actuación, con el fin de disponer de instalaciones modernas y adecuadas a las actuales estructuras de mando y política de personal. El Plan de Infraestructura habrá de prever las nuevas necesidades, la reposición de las que vayan quedando obsoletas, la continua mejora y adaptación (optimización energética, aspectos medioambientales), y el coste de sostenimiento integral.

- Otro aspecto a destacar se centraría en el personal, adecuando el gasto a los requerimientos cuantitativos y cualitativos de la evolución de efectivos.

  Actualmente, el objetivo de capacidades en material de personal se fija en 120.000 efectivos (44.000 cuadros de mando y 77.000 clases de tropa y marinería), objetivo que seguramente debería revisarse al alza. Según estudios del EMAD, las necesidades de personal se en 19.000 efectivos (2.500 oficiales, 4.400 suboficiales y 12.100 de Tropa y Marinería), y hasta 14.000 de personal civil[7].

  Por otro lado, sería el momento para actualizar las retribuciones, materializando un cierto compromiso y consenso en incrementar las del personal militar, de manera análoga a otros colectivos (como Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado). Especial referencia hay que hacer a las retribuciones de la tropa y marinería, pues el paulatino incremento del salario mínimo interprofesional hace que este sea similar a sus retribuciones, lo que merma la capacidad de recluta al poder optar por trabajos igual o mejor remunerados y que exigen menor sacrificio.

[7] DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL DE LA DEFENSA, de 20 de octubre de 2022, “Comparecencia del jefe de Estado Mayor de la Defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso para informar sobre el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023”. Acceso en DGC-20221020-Comparecencia-JEMAD-ante-Comisión-Defensa-Congreso-informar-sobre-Proyecto-Ley-Presupuestos-Generales-Estado-2023. Consulta 7 de mayo 2025.

Añadir, para finalizar este punto, una reflexión sobre el marco de reclutamiento para personal militar y contratación para personal civil hemos de hacer. Nuevas amenazas, como la ciberseguridad, requieren efectivos con una preparación de vanguardia. El actual sistema de promoción interna impide que de manera ágil un militar con altas capacidades en estas materias progrese con la rapidez que le puede ofrecer el mercado laboral. Lo mismo sucede con el personal civil. Debería adaptarse la normativa en materia de personal de manera que se permita de una manera ágil, incluso creativa) la progresión profesional o la contratación del personal propio o ajeno con las más altas capacidades, máxime en estos sectores (ciberseguridad, inteligencia artificial) que evolucionan día a día

- Por último, los costes de pensiones y otros gastos de personal ajeno al servicio activo (indemnización a la tropa y militares de complemento que al cumplir los 45 años tuvieren tal derecho), la cuantificación real de las capacidades militares y el cálculo de funcionamiento de la UME en tareas de protección civil serían aspectos pendientes que habrían de valorarse con exactitud.

5.- Aspectos a tener en cuenta en una ley de dotaciones

El mantenimiento en el tiempo del gasto en defensa para alcanzar los objetivos y capacidades fijados por el Gobierno en el marco de la política Europea de defensa, requeriría consenso político, pero también un instrumento normativo (Ley), que regule de manera integral todos los aspectos que este importante esfuerzo para la Nación conlleve y que haga sostenible la defensa a largo plazo.

Por otro lado, y para que este esfuerzo sea eficaz y eficiente, hemos de determinar claramente el objetivo perseguido, que no sería otro que el modelo de Fuerzas Armadas que deseamos alcanzar en 2030. Es cierto que las circunstancias son cambiantes, y que las amenazas e interés individuales y colectivos de los Estados cambian, pero no es menos cierto que si algo nos caracteriza es la capacidad de adaptación.

Con el fin de realizar un acercamiento al tema, es conveniente analizar el marco jurídico presupuestario en otros países.

5.1. Precedentes en España

El derecho nacional reciente ha contado con normativa específica en esta materia, concretamente la Ley 44/1982, de 7 de julio, sobre dotaciones, presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas. Prorrogada y adaptada mediante la Ley 9/1990, de 15 de octubre, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas.

La primera de estas leyes tenía por objeto fijar los recursos financieros necesarios para dotar a las Fuerzas Armadas en el logro del Objetivo de Fuerza Conjunta a a alcanzar en el decenio, siendo el objetivo principal la modernización, fijando la aprobación de planes y programas de armamento con epicentro de la misma. La Ley 9/1990 persiste en este objetivo.

Establecido el precedente normativo, lo cierto es que la nueva Ley de dotaciones debería ser más profunda que las anteriores, versando sobre todos los aspectos que a la defensa afectan.

La premisa previa y fundamental no es otra que ese 2 por 100 de PIB de manera sostenible dedicado a defensa. Para ello, la Ley debería tener en cuenta la coyuntura económica de cada momento, máximo con la lección aprendida de lo variable que esta es a medio y largo plazo. Una fórmula interesante para ello sería, salvando las distancias, incluir un factor de sostenibilidad, adaptación y actualización análogo al modelo de adaptación de las pensiones, recogido en la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

Esta norma jurídica tuvo como objeto fijar un sistema de revalorización de las pensiones teniendo en cuenta la tendencia demográfica, así como la situación económica; fijando formulas de ponderación que permitan la sostenibilidad del sistema a medio y largo plazo.

Insistiendo en la diferencia de objeto y tratamiento, así como de los factores que inciden en uno u otro caso, lo cierto es que el equilibrio entre la “tendencia” (en este caso la demográfica) y la situación económica puede constituir un eje fundamental para la cuantificación. En el caso de Defensa, el porcentaje de PIB deseable y óptimo tendría como ponderación las fluctuaciones que en cada ciclo tenga la economía.

5.2. El Presupuesto de Defensa en nuestros aliados.

La importancia de la defensa y del esfuerzo económico que realizan las Naciones tienen su reflejo en la normativa presupuestaria de cada Estado.

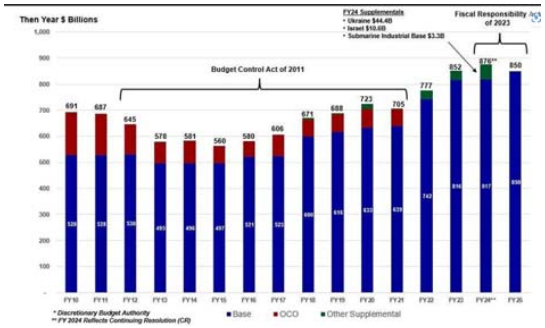
En este punto, de una manera sucinta, analizamos el sistema presupuestario en esta materia de los Estados Unidos, como líder mundial, y los países que forman el "corazón de Europa", el «alma europea» que elocuentemente define W. G. Sebald.

Por lo que a los sistemas europeos se refiere, el sistema es análogo: coexiste una Ley de Presupuestos para cada año fiscal (año natural), con una planificación a medio plazo. Este es el procedimiento general impuesto en Europa tras la crisis financiera de 2008 (que incluso en España llevó a la modificación del artículo 135 de la Constitución.

El ciclo presupuestario permite ver, a medio plazo los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública, que sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de los Estados y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social los mismos.

Estados Unidos.

El papel de Estados Unidos liderando la seguridad internacional tiene su reflejo en su gasto en defensa. Así, el volumen que se estima invierte en defensa es de unos 870.000 millones de dólares, lo que supone un 9% de su gasto total y el 3,36 % de su PIB.



(Cuadro 10, evolución del gasto en EE. UU. ESTRATEGIA DE INVERSIÓN)[8].

[8] ESTRATEGIAS DE INVERSIÓN. Acceso en https://www.estrategiasdeinversion.com/actualidad/noticias/bolsa-eeuu/la-enorme-cantidad-de-dinero-que-gasta-al-ano-n-765657. Consulta 7 de mayo de 2025.

El sistema presupuestario norteamericano dista mucho de lo que en el ámbito europeo se aplica, y ello por dos características:

- El peso preponderante del Congreso (a través del *Congressional Budget Office*) y, en menor medida el Senado. La Constitución de los Estados Unidos otorga al Congreso la facultad de administrar el erario público al prohibir gastos que no sean consecuencia de asignaciones establecidas por ley.

- La aplicación del presupuesto por programas, esto es: fijando objetivos a conseguir. Ya en 1948 la marina comenzó la aplicación de esta técnica presupuestaria, que en 1961 el Secretario de Defensa aplicó a todo el Departamento de Defensa, conociéndose desde ese entonces como "*Planning, Programming and Budgeting System*" (PPBS).

En primer lugar, hemos de diferenciar entre *mandatory y discretionary spending* en el proceso presupuestario federal. El gasto discrecional es aquel que está sujeto al proceso de asignaciones presupuestarias, mediante el cual el Congreso establece un nuevo nivel de financiación cada año fiscal para los programas contemplados en un proyecto de ley de asignaciones presupuestarias. El gasto obligatorio es simplemente todo gasto que no se realiza mediante la legislación de asignaciones presupuestarias, tales como prestaciones sociales, como la Seguridad Social, asistencia sanitaria y el pago de intereses de la deuda pública.

De este modo cada año fiscal, que comienza el 1 de octubre, se aprueba una *National Defense Authorization Act* que recoge de manera íntegra todos los gastos de defensa en sentido amplio, tanto del departamento de Defensa como otros Departamentos (veteranos, nuclear, etc).

Por lo que se refiere al gasto discrecional ha dado lugar a un proceso en el que las decisiones de financiación se toman en dos fases:

- Los *authorization acts*, que crean la Agencia, Programa o actividad,

- La *appropriation acts*, mediante la que se dota de capacidad de gasto.

A partir del año 2003, el Congreso avanzó y optimizó en el PPBS en el ámbito de la defensa, específicamente para el mantenimiento, sostenimiento y operaciones, pasando de ciclos anuales a bienales, lo que se denomina "*Planning, Programing, Budgeting and Execution*" (PPBE). Esta temporalidad bianual permite planificar, fijar necesidades y capacidades, y planificar adecuadamente. No obstante el presupuesto está en constante evolución, por lo que se realiza también el *Future Years Defense Program* (FYDP).

El ciclo, de manera sucinta, sigue las siguientes fases:

- Aprobación por el Presidente de la Estrategia de Seguridad Nacional.
- El departamento de Defensa elabora. las Estrategias de Defensa y Militar.
- Consecuencia de lo anterior, se crea la Guía de Planificación para la Defensa, Memorándum de Objetivos de Programas y el Presupuesto Estimado.

República Francesa.

El papel preponderante de Francia en Europa tiene su reflejo en la Defensa, tanto nacional como del viejo continente. En 2024 alcanzó el 2,1 de su PIB, teniendo una tendencia alcista tras la actual crisis, teniendo previsto llegar al 3,5 %PIB, lo que supondrá un incremento del gasto en 30.000 millones de euros.

Por lo que a su sistema presupuestario se refiere, refleja las siguientes características:

- El Presidente de la República tiene importantes atribuciones en asuntos de Defensa y Exterior.
- La Constitución que otorga al Primer Ministro importantes prerrogativas a la hora de impulsar propuestas legislativas (incluidos presupuestos) incluso sin contar con el voto favorable del Parlamento. Así se recoge en el artículo 49.3 de su Constitución de 1958.
- Existe una Ley Orgánica de Finanzas Públicas, que regula la elaboración de las cuentas y la financiación del Estado, y que sienta las bases para la elaboración de los Presupuestos del Estado. Sus principales áreas de aplicación son: Finanzas Públicas (ingresos y gastos del Estado), Política Fiscal, Política Social y Gestión de la Deuda Pública.

- En el marco de esta ley Orgánica, se aprueba la Ley de Finanzas Públicas (Ley anual de Presupuestos), que regula el gasto del conjunto de los organismos del Estado, incluido el Ministerio de Defensa.

- Por lo que a la defensa se refiere, existe una Ley plurianual que autoriza los compromisos de gastos futuros en un horizonte de 5 años. La última es la Ley que cubre el periodo 2024-2030. Esta Ley de Programación Militar se dicta en un contexto de avances tecnológicos, rearme y desafíos explícitos a los principios del derecho internacional. La Ley de Programación Militar 2024-2030 conlleva la ambición de un modelo renovado para las fuerzas armadas, articulando un proyecto político y militar de transformación, a fin de garantizar la soberanía estratégica de la república. Está previsto un presupuesto histórico de 413.000 millones de euros para las Fuerzas Armadas para este periodo.

  La Ley tiene mecanismos de revisión durante su vigencia. Al ser aprobada por el Parlamento, goza de gran consenso y conlleva la sostenibilidad de las Políticas de Defensa.

Reino Unido

Si bien el Reino Unido abandonó las instituciones Europeas como consecuencia del BREXIT, es innegable su compromiso histórico, presente y futuro con Europa.

Gran Bretaña gastó en 2024 el 2,26 % PIB en defensa. De manera análoga a otras naciones europeas, tiene previsto incrementar el gasto en Defensa hasta el 3 % PIB para abril de 2027. Igualmente ha desarrollado una estrategia Industrial de Defensa para potenciar sus capacidades combate aéreo, construcción naval, ciberseguridad e inteligencia artificial.

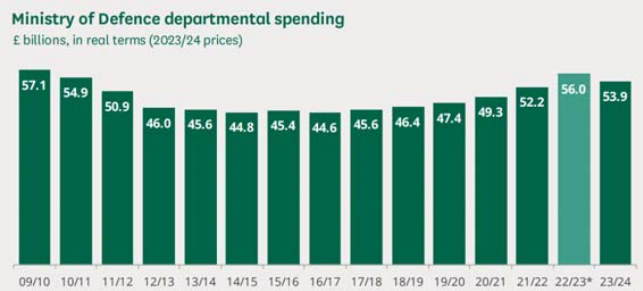
Por lo que se refiere a su sistema presupuestario, sigue la senda americana y fija sus objetivos por programas. Se denomina *Spending Review Process*, lo lidera el Departamento del Tesoro, que fija una previsión para los tres años siguientes y el presupuesto anual.
Estos gastos son objeto de revisión en paralelo a las circunstancias que aconsejan cambios en el presupuesto:

- *Departmental Expenditure Limits o* «límites de gasto departamental». abarcan principalmente el gasto en servicios públicos, subvenciones y administración

(denominados colectivamente gasto en recursos) y la inversión (gasto de capital). Estos gastos pueden planificarse a lo largo de períodos prolongados.

- *Anually managed Expenditure* o «gasto gestionado anualmente». Categorías de gasto menos susceptibles a la planificación plurianual, como el gasto en seguridad social y los intereses de la deuda. Estos gastos no están sujetos a límites plurianuales.

En paralelo, el Gobierno británico aprueba su estrategia de seguridad Nacional, "The National Security Strategy of the United Kingdom", que refleja el marco programático de los objetivos a alcanzar, y que tienen reflejo en los presupuestos.



(Cuadro 11. Evolución gasto Reino Unido en Defensa. CÁMARA DE LOS COMUNES UK)[9].

Alemania

Alemania gastó en defensa en 2024 la cantidad de 60.000 millones de euros, lo que supone un 2,21 % de su PIB. Ahora bien, en su calidad de co-lider europeo, ha puesto en marcha las medidas para incrementar este gasto, entre las que destaca la dotación de un Fondo estatal de 100.000 millones de euros para el periodo 204-2028, con la finalidad de incrementar capacidades.

Por lo que al sistema presupuestario se refiere, Alemania sigue la estela de los países europeos en los que coexisten la plurianualidad y la anualidad. Plurianualidad, pues elabora una previsión a medio plazo de sus cuentas pública, y anualidad puesto que cada año natural propone al *Bundestag* un Presupuesto.

Este presupuesto federal se divide en presupuestos individuales (entre ellos en ministerio de Defensa) y capítulos.

[9] CÁMARA DE LOS COMUNES, Biblioteca. Acceso CBP-8175.pdf. Consulta 7 de mayo 2025.

El presupuesto de defensa consta actualmente de 11 capítulos con un total de 300 títulos. Los gastos se pueden dividir en cuatro categorías básicas:

- Gastos operativos. Entre ellos se incluyen los gastos de personal, los gastos de mantenimiento material y otros gastos operativos (por ejemplo, administración de propiedades, materiales operativos, y suministros empresariales).

- Contratos operativos para el funcionamiento. Incluye los gastos de las empresas privadas en el ámbito de responsabilidad del Ministerio Federal de Defensa. Estos cubren principalmente las necesidades de la Bundeswehr en materia de movilidad, uniformidad, equipamiento personal, reparación de equipos y tecnología de la información.

- Gastos de inversión. Forman parte los gastos de investigación, desarrollo y pruebas, adquisiciones militares, instalaciones militares y otras inversiones.

- Gastos de servicios públicos. Se trata de gastos para ex militares y ex funcionarios del área de responsabilidad del Ministerio Federal de Defensa.

Italia

Italia parte de ser uno de los Estados miembros cuyo esfuerzo en defensa no alcanza el 2 % del PIB, si bien existe un fuerte compromiso por alcanzar este nivel. Así, para 2025 prevé gastar en Defensa de 31.200 millones de euros, de los que 13.000 millones de euros a nuevas tecnologías aplicadas a la defensa.

Por lo que al sistema presupuestario italiano respecta, es similar al descrito para Alemania y Francia, en línea con el sistema europeo, de aprobar un presupuesto anual, y en paralelo disponer de una planificación a medio plazo.

En cuento al medio plazo, existe una Programación Plurianual (actualmente 2026-2028) para toda la República. En el caso del Ministerio de Defensa existe un Plan específico coincidente con este periodo, mediante el cual se irá implementando el incremento de gasto hasta alcanzar los compromisos adquiridos. Respecto a estos gastos diferidos en el tiempo el legislador se limita a prever la cobertura en el primer ejercicio económico, mientras que para el futuro se remite a una consolidación de los gastos en el momento en que se formulen los proyectos anuales de Presupuesto.

En lo referente a la anualidad, el artículo 81 de la Constitución Italiana de 1948 incluye en su artículo 81 la necesidad de que el Gobierno presente al Parlamento para su

aprobación un presupuesto anual, que será aprobado por norma con rango de ley.
Este precepto constitucional es desarrollado por La ley de 1 de marzo de 1964, número 62, que ha dado nuevo planteamiento estructural al Presupuesto y hace coincidir el año presupuestario con el año natural.
En cuanto a la clasificación de los gastos, existe una triple vertiente:

- En primer lugar, se clasifica por Ministerios u otros Órganos de la república,
- En segundo lugar, y desde el punto de vista económico, hace una clasificación, similar a la española, en dos grandes grupos: Gastos corrientes (funcionamiento y mantenimiento) y gastos por cuenta de capital (inversión). Estos se subdividen en títulos, categorías, rúbricas y capítulos.
- Además, existe una de los fines que el Estado persigue, habida cuenta de las distintas funciones que desarrolla.

5.3. Modelo y estructura de la Ley

Tal y como se indicó anteriormente, la Ley ha de incluir todos los aspectos y elementos necesarios para el funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Si esta norma se centrase únicamente en los Programas de Armamento sería incompleta, pues siendo estos imprescindibles, no lo son menos aspectos como el personal, sostenimiento y el funcionamiento normal de las Bases y Acuartelamientos.
Sin constituir una lista de “numerus clausus”, se considera como aspectos a tratar:

- Estratégicos. Permitiendo la adaptación a la Política de Defensa Nacional aprobada en cada momento e instrumentalizada en la Directiva de Defensa Nacional; aconsejando que esta incorpore las líneas fundamentales de financiación y tenga en cuenta el coste de las opciones planteadas.
- Personal. Reflejando las necesidades que se deriven del incremento retributivo y/o de efectivos recogido en el punto 4.
- Programas de Armamento. Este objetivo prioritario se alcanzaría (una vez equilibrados los pagos diferidos) mediante el mantenimiento invariable de la cantidad que se determine, fijada en este estudio en el entorno de los 6.000 millones de euros, que permitan la financiación de los programas en marcha y la

incorporación paulatina de los nuevos que cada momento determine, en el marco de las Capacidades requeridas en el entorno 2030.

- Material y Equipo. Garantizar la financiación del resto del equipamiento y material necesario. No hemos de perder de vista que el material objeto de PEAS añade cualificación y valor a nuestros Ejércitos, pero ha de implementarse y operar sobre la base de una instrucción y equipamiento básico garantizado.

- Apoyo Logístico Operacional. Todo el equipamiento disponible ha de ser adecuadamente sostenido para garantizar el porcentaje de operatividad necesario. Tanto los PEAS como el resto del material deberían incorporar en el momento de su puesta en marcha, el análisis de su ciclo de vida; que tendrá su reflejo en los estados de gasto de los Presupuestos.

- Vida y Funcionamiento. Del mismo modo, los presupuestos deben incorporar las partidas necesarias para que los "servicios generales" que soportan las UCOS funcionen adecuadamente, y en unas condiciones adecuadas y análogas a nuestro entorno.

- Aspectos en materia de normativa presupuestaria. Además de la premisa básica de mantener el porcentaje señalado en materia de defensa, la Ley debería adaptar el marco general de la Ley General Presupuestaria a las peculiaridades de nuestro sistema, planteándose al menos dos reflexiones.

  Por un lado, los gastos en materia de Programas requieren calendarios a largo plazo y con desembolsos importantes, por lo que podría excepcionarse parcialmente los límites anuales porcentuales de gastos plurianuales (como se ha hecho con los créditos del Mecanismo de Recuperación, Transformación y Resiliencia).

  Tal y como se ha descrito anteriormente (punto 3.5), el Presupuestos del MINISDEF se incrementa durante el ejercicio económico mediante modificaciones presupuestarias, lo que se ha indicado no es lo más recomendable, pues esto sería disponer de la totalidad del crédito como inicial. Ahora bien, asumiendo que estas modificaciones e producirán –en mayor o menor medida- debería aprovecharse esta norma para declarar incorporables a ejercicios futuros los

créditos que incrementen el presupuesto mediante modificaciones presupuestarias.

A mayor abundamiento de estos aspectos cualitativos, esta Ley debería incorporar la existencia de un Órgano Colegiado de Alto Nivel (Comisión Interdepartamental) que coordine los procesos, examine las propuestas del marco presupuestario y analice el seguimiento. Del mismo modo, debería elaborar los informes periódicos de seguimiento y futuras necesidades que posibiliten reconducir y ajustar los diferentes escenarios presupuestarios y los Presupuestos anuales.

6.- Conclusiones

A la vista de cuanto antecede, y de una manera sucinta, podríamos concluir:

- El esfuerzo económico nacional en defensa para alcanzar el 2% del PIB, iniciado en el ejercicio económico 2025 por el Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa, ha de mantenerse en el tiempo.
- Permanentemente se debería actualizar el análisis de los gastos reales en defensa, la totalidad de los factores que intervienen en el proceso, teniendo en cuenta tanto las necesidades militares como la coyuntura económica.
- Deberían de definirse las capacidades militares requeridas y las necesidades de personal permitidas en este marco de incremento de gasto.
- Durante ese periodo de transición, han de ajustarse las técnicas de presupuestación de los créditos afectados a la defensa, de manera que los estados de gasto iniciales de los Presupuestos Generales del Estado para el Ministerio de Defensa, reflejen la totalidad de los créditos necesarios (excepción hecha de OMPS), minorando las modificaciones presupuestarias,
- Los PEAS deben ser objeto de un análisis realista, de tal modo que los presupuestos de cada ejercicio económico reflejen las necesidades reales conforme a los hitos o entregas de los diferentes Programas; coordinando el calendario de pagos del DoD con las devoluciones de los préstamos concedidos a las empresas por el Ministerio de Defensa, y los hitos reales de ejecución de cada Programa

– La potencial Ley de Sostenibilidad Económico para las Fuerzas Armadas debería tramitarse con el mayor consenso posible, incluyendo cuantos aspectos recoge el punto 5,
– Valorar los costes reales y precisos de pensiones y otras ayudas al personal licenciado, Unidades de la Guardia Civil con capacidad militar y los de la UME en actividades de protección civil.
– Estudiar el impacto en el gasto en defensa de los préstamos que el Ministerio de Industria. concede a las empresas del sector industrial de defensa, evitando que el sistema de pagos y reintegros, consecuencia de los saldos positivos o negativos, distorsionen en algunos años fiscales el porcentaje real del PIB en defensa.

*Jesús María Izquierdo Rodríguez**
Coronel Interventor

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

48/2025 13 de junio de 2025



*Josep Baqués Quesada**

Una aproximación politológica al análisis del dominio cognitivo

Una aproximación politológica al análisis del dominio cognitivo

Resumen:

La irrupción de los análisis acerca del dominio cognitivo es deudora de una tradición, consolidada en ámbitos como el de la ciencia política y la psicología social, ramas del conocimiento con un siglo de vida, que aportan una visión profunda acerca del modo en el que ese dominio cognitivo no solo es causa del ejercicio del poder sino, en buena medida, un efecto de la previa disposición de herramientas de poder. Algo que se confirma cada vez que análisis como éste, aterrizan en el ámbito, acaso más reciente, de las ciencias de la comunicación.

Palabras clave:

dominios, guerra, cognitivo, poder, comunicación.

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

A political science approach to the analysis of the cognitive domain

Abstract: The emergence of analyses of cognitive dominance is indebted to a tradition, consolidated in fields such as political science and social psychology, branches of knowledge dating back a century, which provide profound insight into how this cognitive dominance is not only a cause of the exercise of power but, to a large extent, an effect of the prior disposition of the tools of power. This is confirmed every time analyses like this one land in the perhaps more recent field of communication sciences.

Keywords:

Domains, war, cognitive, power, communication.

Introducción: de la evolución de los dominios al dominio cognitivo.

Si hablamos de políticas de defensa y, más todavía, si nos adentramos en las guerras, podemos comprobar que, a lo largo de los últimos 150 años, hemos ido sumando dominios. Es decir, hasta principios del siglo XX, apenas contaban la tierra (firme) y el mar. En la primera guerra mundial, aparece el dominio aéreo[1] e incluso atisba ya el electromagnético[2]. Posteriormente, en la Guerra Fría surge con fuerza el dominio espacial, aunque su desarrollo se debe, en gran medida, a las investigaciones sobre misiles y armas nucleares, en plena segunda guerra mundial. Finalmente, los años 80 y 90 del siglo XX ven la irrupción del dominio ciberespacial. Sin embargo, la pregunta es… ¿Finalmente? ¿En serio? No, no. La historia continúa, los avances también, y, de un tiempo a esta parte, se habla del dominio cognitivo.

De hecho, se ha planteado ya el típico debate acerca de si es pertinente, o no, establecer un dominio cognitivo, al margen de los dominios «físicos» (tierra, mar, aire y espacio) y del «creado por el hombre» (ciberespacio). Algunos expertos opinan que es suficiente con el *operational domain* definido por la OTAN, in julio de 2022, como «una esfera específica de capacidades y actividades que pueden ser aplicadas en un campo de batalla [*space of engagement*]»[3]. Sin embargo, siguiendo esa misma regla de oro, también descuidaríamos el ciberespacio o el espacio exterior, sin que ello aporte ningún beneficio al mejor entendimiento del desarrollo de los conflictos. Por ello, es una mejor opción la de considerar el dominio cognitivo y sus implicaciones prácticas, en cualquier análisis.

Con todo, el análisis actual del dominio cognitivo es bastante menos egregio y exigente de lo que por tal cosa entendía el precursor, Benjamin Bloom, allá por los años 50 del siglo XX. Efectivamente, según su primigenia aproximación, que se aplicaba al campo de la educación, habría tres dominios (en dicho campo), el psicomotor, el afectivo y el cognitivo. Este último incluiría, a su entender, las habilidades intelectuales tales como el pensamiento crítico, la capacidad para resolver problemas, y para crear marcos teóricos

[1] Si bien, hilando fino, podríamos apuntar primero a la guerra ítalo-líbica (1912) pues los latinos ya emplearon aviones con fines militares, incluso de rudimentario bombardeo, a fuer de reconocimiento, en esos momentos.
[2] De un modo incipiente. Por ejemplo, en Tannenberg, ya en 1914, las fuerzas alemanas lograron interceptar las comunicaciones rusas, con provecho militar para los primeros. Con todo, es obvio que el desarrollo de la EW es posterior, incluso, a la segunda guerra mundial.
[3] Hofstetter, Patrick y Jossen, Flurin (2023). «There is no Need for A cognitive Domain»; en *The Defence Horizon Journal* (november).

[*knowledge base*] así como la capacidad para recordar o reconocer el conocimiento existente[4]. Sin embargo, en los estudios militares contemporáneos el concepto del dominio cognitivo no se emplea en su formato educativo. Sino que, como veremos, puede llegar a utilizarse en un sentido opuesto. Lo cognitivo influye, ciertamente, en la percepción de las cosas por parte de la población, pero no en calidad de educandos, sino como meros receptores de mensajes. Entonces, el dominio cognitivo «incluye la información pública, las actividades de desinformación que tradicionalmente se conocían como propaganda, la acción psicológica y el adoctrinamiento, la influencia sobre la toma de decisiones de los líderes políticos y militares, o cuestiones tan complejas como la influencia de factores culturales en la actitud de una comunidad ante la guerra»[5]. Esto nos obliga a reconsiderar cuestiones importantes. Seguirá habiendo algún puente con la tesis, pedagógica digamos, de Bloom. Sobre todo, a partir de la conocida afirmación de Ernst Gellner, en el sentido de que el auténtico monopolio del Estado no es el que se asienta sobre la «fuerza legítima» weberiana (aunque también lo sea), sino el que se configura a través de algo previo, y todavía más importante, a saber, «el monopolio de la educación legítima». En sus propias palabras:

> «En la base del orden social moderno no está ya el verdugo, sino el profesor. El símbolo y principal herramienta del poder del Estado no es ya la guillotina, sino el *doctorat d´état*. Actualmente es más importante el monopolio de la legítima educación que el de la legítima violencia[6]».

Por lo tanto, el uso actual del dominio cognitivo nos remite, de una forma mucho más cruda y directa que la planteada por Bloom, al ejercicio del poder.

Dominio cognitivo como ejercicio del poder

Samuel P. Huntington dejó dicho que «el poder es la capacidad para controlar el comportamiento de los demás[7]». En verdad, siendo así, todavía cabrían varias maneras

[4] Bloom, Benjamin (ed) (1956). *Taxonomy of Educational Objectives: The Classification of Educational Goals*. New York: David McKay Company Ltd, p. 7.
[5] Calvo Albero, José Luis (2000). «Implicaciones del ámbito cognitivo en las Operaciones Militares», DT del IEEE, 01/2020, p. 12.
[6] Gellner, Ernst (1988). *Naciones y nacionalismos*. Madrid: Alianza Universidad, p. 52.
[7] Huntington, Samuel P. (2000 [1957]). *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge (MA): The Belknap Press pf Harvard University Press, p. 86.

de conseguirlo. De su determinación, discriminación y análisis se ha venido encargando, no por casualidad, la ciencia política.

Entre los teóricos del poder, no necesariamente en el ámbito de las relaciones internacionales, Dahl apunta su conocida aproximación, según la cual «A tiene poder sobre B en la medida en que puede conseguir que B haga algo que, de otra manera, no haría»[8]. Es la fórmula más sencilla, que no afecta necesariamente al entorno cognitivo: B puede obedecer por disuasión, e incluso por pura coacción. Puede sentirse amenazado por A, incluso cuando esa amenaza no sea formulada de moldo explícito. En todo caso, para aplicar la fórmula de Robert Dahl, ni siquiera es necesario que B se crea nada de lo que dice A. Es decir, la fórmula no requiere que medie consenso alguno como motor de la obediencia. Bastaría el temor, fundado, a una represalia. De todos modos, esta primera aproximación, alejada, por el momento, de toda afectación al entorno cognitivo, se vio superada por otras más complejas cuyo mérito estriba, a su vez, en que nos acercan a nuestro objetivo.

Otra formulación del ejercicio del poder, bastante más compleja, indica que el poder lo tiene quien controla la agenda pública. Para ser más precisos, quien da entrada (o la bloquea) al tratamiento de ciertos temas por parte de los organismos (nacionales o internacionales) competentes en la materia. No se trata de un prurito jurídico, sino de una cuestión de credibilidad y prestigio (o de su ausencia). Así, Peter Bachrach y Morton Baratz, sostienen que

> «A ejerce poder sobre B cuando consagra sus energías a *crear o reforzar aquellos valores sociales y políticos y prácticas institucionales* que limitan el alcance del proceso político a la consideración pública solamente de los problemas que sean relativamente inocuos para A. En la medida en que A consigue hacerlo, se impide, para todos los efectos prácticos, que B ponga sobre el tapete cualquier problema cuya resolución pueda perjudicar seriamente al conjunto de preferencias de A[9]».

[8] Dahl, R. A. (1957), «The Concept of Power», *Behavioral Science*, nº 2, pp. 201-215.

[9] Bachrach, P. y Baratz, M. S. (1970). *Power and Poverty: Theory and Practice*. Nueva York: Oxford University Press p. 7. Los ejemplos reales del agrado de estos autores reflejan varios casos en los que empresas cuyas actividades eran altamente contaminantes lograron proseguir con sus explotaciones durante largo tiempo, tras constatarse, visual y olfativamente, el problema de la contaminación de sendos ríos, sin que los sindicatos ni los representantes de las corporaciones locales hicieran nada para impugnar esas actividades. Eso se debió, según los autores, no a coacciones de *U. S. Steel*, en localidades como Gary, sino al peso de la «influencia» de tamaña empresa y sus expertos (v. gr. Bachrach y Baratz, op. cit., pp. 44-45). Entonces, aunque desde el punto de vista de un observador imparcial eso puede ser analizado como una situación de conflicto de intereses, no es menos cierto que, a lo sumo, se trataría de

Como puede apreciarse, aquí ya está implicado el entorno cognitivo. Lo he destacado con mi subrayado del texto citado. Sin embargo, las formas más sutiles de poder van más allá, hasta convertir el entorno cognitivo en un todo. Así, Steven Lukes intenta superar las dos aportaciones citadas, dando un paso más, dentro de un enfoque que él mismo considera como radical, aunque ciertamente aplicable. En efecto, su enfoque se centra en las preferencias de la gente. Todo ello partiendo de la distinción entre intereses reales e intereses meramente subjetivos de la gente. Así, indica que A tiene poder sobre B cuando consigue que las decisiones que se toman coincidan con los interese reales de A, así como con los intereses subjetivos de B, pero no con los intereses reales de B[10]. Puede parecer complejo, pero no lo es tanto. La clave está en que, en este caso, a diferencia de los dos anteriores, A consigue evitar que sus relaciones con B se correspondan con un conflicto explícito. Más bien, habría un consenso, aunque poco «genuino»[11]. Dicho con otras palabras, A habría conseguido que B ni tan solo se dé cuenta de cuáles son sus intereses reales. Más claro, si cabe: A habría logrado que B piense lo que a A le interesa, aunque eso, objetivamente (tal como lo vería un espectador imparcial) perjudique a B. Esta sería, entonces, la forma más acabada y redonda de control del entorno cognitivo. Los medios a emplear para ello son los usuales: «el control del pensamiento adquiere un sinfín de formas menos totales y más mundanas, a través del control de la información, a través de los medios de comunicación social y a través de los procesos de socialización»[12] .

Aplicación a las relaciones internacionales

Si, tal como hemos visto, Lukes, así como, en buena medida, Bachrach & Baratz, se refieren a la plausibilidad de controlar la mente y, a raíz de ello, la conducta de mucha gente (quizá millones de personas) ha llegado el momento de ver, en primer lugar, qué teoría de las relaciones internacionales enmarca todo eso. Así como, en segundo lugar, los concretos modos de proceder que derivan de ello.

un conflicto «encubierto» (palabra empleada por los autores, en contraposición a un auténtico conflicto «abierto»). Algo así, si se prefiere, aristotélicamente dicho, como un conflicto potencial, pero no actual.

[10] Lukes, Steven (2007 [1985]). *El poder. Un enfoque radical*. Madrid: Siglo XXI, pp. 129 y ss.

[11] Que, en todo caso, se correspondería con un conflicto meramente latente. Que, esta vez, a diferencia de la perspectiva ofrecida por la tesis anterior, de Bachrach y Baratz, ni siquiera sería un conflicto observable (y, por ende, tampoco «encubierto»).

[12] Lukes, op. cit, p. 19.

En relación con el primer aspecto, cabe citar, sin duda, a la teoría social constructivista, que avanza de la obra de Karl Deutsch a la de Alexander Wendt, como principales epítomes. En esencia, la teoría social constructivista apunta que, disponiendo de tiempo y recursos, es posible penetrar en la «very inner structure of ours goals, preferences and attitudes», hasta el extremo de inhibir el cálculo racional que nos caracteriza como especie[13]. Es decir, si las meras preferencias operan en la epidermis, lo que plantea este estadounidense de adopción es que, con la narrativa adecuada, se puede llegar a penetrar más allá, hasta tocar hueso, metáfora equivalente a alcanzar el ámbito de la mentalidad misma de la gente. No es baladí, como tampoco lo son los ejemplos que propone. Efectivamente, esta dinámica puede llegar hasta el punto de crear naciones donde no las había, o de deshacer las que hubiere[14].

Alexander Wendt, por su parte, al enarbolar la teoría de las tres culturas mantiene que, mediante la narrativa adecuada, desplegada en interés de quien ostente el poder, se puede convertir en enemigo (no solo de una elite, sino de toda la población) a cualquier país vecino. De modo que, potencialmente, al menos (aunque eso sea bastante menos usual a lo largo de la historia) también se podría recorrer el camino inverso[15]. Dicho más claramente, si cabe: las amistades y las enemistades, junto al estímulo de las conductas a ellas asociadas, se construyen y se deconstruyen, según convenga. Por consiguiente, esta teoría muestra y demuestra la ingente capacidad de manipulación a la que puede acceder quien controle el discurso. Nótese que es lo que, a su vez, valida la tesis de Lukes, dotándola de una razón de ser, en el tema que nos ocupa.

En relación con el segundo aspecto, esto es, en lo que respecta al «cómo» de todo ello, tendremos que basarnos en expertos en propaganda política. Aunque este sea, obviamente, un tema que va mucho más allá que la cartelería. Es más interesante la cuestión conceptual. En ese sentido, Deutsch y Wendt están de acuerdo en el papel del

[13] Deutsch. Karl (1969 [1953]). *Nationalism and Social Communication. An Inquiry into the Foundation of Nationality*. Cambridge (MA): MIT Press, p. 117.
[14] Es conocido su análisis del auge y caída del nacionalismo británico en Escocia.
[15] Wendt. Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, p. 257. También regado con abundantes ejemplos históricos, aunque trabajados con menos profundidad que Deutsch: cita el modo en el que Platón descalifica a los persas como «bárbaros»; el modo en que, en el escenario de las colonizaciones, se tildó a los nativos de «salvajes», o el modo en que se puede catalogar a un estado como «rogue» o, asimismo, «bárbaro» que es lo que, de hecho, hace Brzezinski con Rusia y China, ya en 1997 (vid. Brzezinski, Zwigniew (1998). *El gran tablero mundial*. Barcelona: Paidós, p. 48).

sistema educativo, y de los *mass-media*, máxime si actúan de consuno, divulgando el mismo mensaje, más o menos adaptado a cada público.

Por consiguiente, tendremos que acogernos a las claves aportadas por los expertos en propaganda política. Las investigaciones realizadas en los años de la Guerra Fría, no por casualidad, son suculentas en este aspecto. La escuela francesa dejó huella. Jean-Marie Domenach apunta que la propaganda son un «conjunto de técnicas» que se emplean para «crear, transformar o confirmar opiniones»[16]. Los tres verbos son tan importantes como su objeto: la opinión (pública). Es decir, la propaganda no se atreve con el auténtico conocimiento. No suele (y quizá no puede) ser tan compleja. De modo que solo triunfa ante la falta de conocimiento, o en ausencia de su despliegue.

Así, la propaganda no aspira a fomentar el debate, pues podría ser derrotada, con bastante facilidad, sino, por el contrario, aspira a desincentivar dicho debate[17].

Por ello, otros expertos apuntan que «la propaganda cesa cuando el diálogo comienza[18]». Básicamente, porque la propaganda no es una rama de la información, sino que se contrapone a ella. En el fondo, la información fluye de bajo hacia arriba -es inductiva-, esto es, va de los hechos a la mente de la gente; en cambio, la propaganda opera en sentido inverso: se dirige desde arriba (como instrumento) hacia la mente de la gente. Tampoco tienen nada que ver propaganda y educación. Se ha llegado a afirmar que es su «antítesis». La educación, en efecto, pretende muscular a sus receptores; la propaganda, a «subyugarlos»[19]. Técnicamente, el modo más sencillo y por ello menos eficaz de hacer tal cosa tiene dos ingredientes: «repetición» … de mensajes elementales[20], mejor si se trata de meros «eslóganes»[21].

Otros expertos, en fin, destacan las posibilidades de empleo de la propaganda para llevar a cabo las empresas políticamente más delicadas, llegando al extremo de la «subversión» de órdenes políticos, sin pegar un solo tiro, o minimizando el empleo de la fuerza[22]. Es un dato importante, porque si bien conceptos como el de *Information Warfare* o el de *PsyOps* (Operaciones de guerra psicológica) suelen remitir a su empleo una vez

[16] Domenach, Jean Marie (1968 [1962]). *La propaganda política*. Buenos Aires: EUDEBA, p. 3.
[17] Baqués, Josep (2021). *De las guerras híbridas a la zona gris. La metamorfosis de los conflictos en el siglo XXI*. Madrid: UNED, p. 149.
[18] Ellul, Jacques (1962). *Propaganda. The Formation of New´s Attitudes*. New York: Vintage Books, p. 6.
[19] Domenach, op. cit, p. 3.
[20] Ellul, op. cit, p. 17.
[21] Domenach, op. cit, p. 22-23.
[22] Beilenson, Lawrence (1972). *Power Throught Subversion*. Washington DC: Public Affairs Press, p. vii.

abiertas las hostilidades, la tesis de Lawrence Beilenson apunta, más bien, a su utilización, incluso, en épocas de paz, ya sea como preparación para una guerra posterior, ya sea como fin en sí mismo[23].

Luego, será posible distinguir dos niveles de propaganda, compatibles (combinables, si se hace bien la tarea), esto es, la que opera a corto plazo, como propaganda directa; y la que funciona como una suerte de «meta-narrativa», con efectos a largo plazo y, de hecho, más profundos[24].

Mientras todo eso acontece, uno de los principales problemas que debe afrontar el sujeto pasivo de la propaganda es que, lejos de delatarse como tal, suele ser un ingrediente más (y de los más destacados) de algún paquete de *soft power*, elaborado por el sujeto activo de la misma[25].

Otra cuestión, no menor, es que las democracias no son inmunes a este tipo de lógicas. No es que sí lo sean las dictaduras. Ni qué decir tiene, que en los sistemas dictatoriales la facilidad para diseñar e implementar narrativas de corte propagandístico está a la orden del día. Pero, precisamente por ello, como quiera que eso sea esperable, también tiene menos credibilidad. Digamos que están bajo sospecha. En cambio, es más frecuente que se baje la guardia en sistemas democráticos. En realidad, la pugna en el dominio cognitivo, usualmente, tendrá como protagonistas a todo tipo de regímenes e intereses. Por nuestra parte, en este análisis, no se pretende valorar moralmente las mejores o peores razones esgrimidas por cada actor para dar esa batalla, esto es, para incidir en este dominio. Sí, en cambio, ponderar la viabilidad práctica de este enfoque. Para lo cual, nada mejor que investigar algún supuesto histórico, de relieve, máxime si tiene que ver con la guerra (o la preparación para la misma), como será el caso.

[23] Khalizad, Zalmay y White, John (1999). The Changing Role of Information Warfare. Santa Mónica (CA): RAND Corporation, pp. 10-11.

[24] Splidsboel-Hansen, Flemming (2017). *Russian Hybrid Warfare: a Study of Disinformation*. Copenhaguen: Danish Institute for International Studies, p. 28. Comentaba yo, en un libro publicado en 2021, que Rusia empleó la propaganda a corto cuando, antes de la invasión de Ucrania *in fieri*, sus medios solían anunciar que tal o cual día, «tres niños habían muerto en el Donbas a causa de un bombardeo ucraniano», mientras que la «meta-narrativa» se correspondería con el alegato a una animadversión occidental hacia Rusia que ya dura siglos. Solo para darme cuenta, en tiempos más recientes, si cabe, que en un *twit* nada inocente, ya con la guerra de ucrania comenzada, se decía que «un anciano judío falleció a causa de un bombardeo ruso». Seguramente era verdad (como también lo era lo de los tres niños reventados por bombas ucranianas), pero aquí lo importante es la hipérbole y su sentido. La meta-narrativa subyacente, es, por supuesto, que el mundo, desde que es mundo, es receptáculo de una conspiración antisemita. Pero también, una tentativa de recordar que el mundo judío (tan importante en EE. UUI.) tiene que estar con Ucrania, entre otras razones, porque Putin es antisemita (lo cual, probablemente, es falso).

[25] Kissinger, Henry (2012). *On China*. New York: Penguin Books, p. 491.

Un estudio de caso: la entrada de los EE. UU. en la primera guerra mundial.

Para abordar este tema, puede sernos útil la aproximación de autores del lugar, como Chris Hedges. En su obra nos pone e contexto y nos relata la experiencia del presidente demócrata Woodrow Wilson una vez en el poder tras proclamarse vencedor de las elecciones, sucesivamente, de 1912 y de 1916. En ellas derrotó a los republicanos, que habían sido los inquilinos de la Casa Blanca, hasta ese momento, de la mano del muy conservador Taft. Los republicanos estaban lejos de desear implicarse en una guerra en Europa. Algo que empieza a sonar habitual, pero que no está de más remarcar, por cuanto acaba con alguno de los tópicos al uso, que equipara republicanismo a beligerancia y a los demócratas a un pseudo pacifismo multilateralista[26]. Sin perjuicio de las discrepancias existentes dentro de cada bloque (hoy, notorias, entre realistas y *neocons*, claramente enfrentados dentro del republicanismo) lo que se antoja evidente es que la simplificación antes denunciada no tiene mayor recorrido y que merece la pena que conste en acta, para evitar errores ulteriores de interpretación y diagnóstico acerca de la política exterior de Washington, tan importante para todo el mundo. Y, desde luego, para Europa.

Lo anterior es importante para enmarcar lo siguiente. Porque cabe añadir que, en un primer momento, Wilson también estaba en contra de que EE. UU. participara en esa guerra. No era una postura nada extravagante. Nicholas Spykman, a la sazón, uno de los principales exponentes académicos de la geopolítica, también se mostraba escéptico, en aquellos momentos. Tanto es así que, años después, aunque llegó a justificar la participación de EE. UU., lo hizo a regañadientes. Tras lamentar que su país se viera arrastrado a participar en una guerra que no era suya, terminó por aceptarlo, no por defender ideal alguno (era realista) sino debido a que, si la guerra salía mal, los dos extremos del *Rimland* podrían llegar a plantear una cuña contra EE. UU.[27]. Y, aun así, en

[26] En ese sentido, es cierto que los republicanos se lanzaron a la aventura en Irak (1991), Afganistán (2001) y, de nuevo, Irak (2003). Pero no lo es menos que fueron los demócratas quienes hicieron lo propio en Vietnam (escalada a partir e 1964) y que Nixon, republicano, fue quien puso punto y final al tema. No pretendo evaluar moral ni geopolíticamente cada caso, pues eso daría pie a otro análisis, tan dilatado, o más, que éste. Ahora bien, esta panorámica sí es útil para, por lo menos, evitar la tentación de acudir al tópico. Cabría añadir, que cuando los Bush -padre e hijo- lanzan las aventuras que lideraron, lo hicieron ya como *neocons*, con todo lo que ello supone, incluyendo no poca presión del lobby israelí, tal como señalan algunos expertos (v. gr. Mearsheimer, John y Walt, Stephen (2008). *The Israel Lobby and U. S. Foreign Policy*. New york: Penguin Books.: 58, 220, 235, 254, 266, 339, etc). Lo que les hacía estar más cerca de los postulados del líder demócrata del momento, que era John Kerry, que del ala realista de su propio partido, desde entonces relegada a un segundo plano.

[27] Spykman, Nicholas (1944). *The Geography of the Peace*. New Yok: Harcourt, Brace and Company Inc, pp. 45 y 48.

plena segunda guerra mundial, en la que se dio una situación y un lamento similar, por su parte, apuntaba que la causa aliada podía ser muy egregia, pero añadía que «muchos de los monumentos levantados en Gran Bretaña asociados a la lucha por la libertad, ahora son cráteres de bombas o montones de escombros»[28]. No era, pues, nada fácil, arrastrar a una sociedad como la estadounidense a guerras mundiales, cuyo epicentro se hallaba en el Viejo Continente. En la mentalidad de Spykman quizá (probablemente) influyera que era americano de adopción, de raíces holandesas. Porque Holanda estaba, entonces, en otra órbita: fue neutral, en la primera guerra mundial, e inició la segunda del mismo modo.

Pero volvamos a nuestro principal protagonista, que es el presidente Wilson. Él tenía los mismos recelos frente a la eventualidad de una entrada de EE. UU, en la primera guerra mundial. Eso es así hasta el punto de que, en su exitosa campaña de reelección (en 1916), uno de sus principales eslóganes fue, precisamente, mantener a los Estados Unidos alejados de la Gran Guerra. Como cabía esperar, esto no era aleatorio. Ni siquiera en clave electoral: de los aproximadamente 100 millones de ciudadanos estadounidenses de esa época, unos 14.5 millones eran de origen europeo. Pero, frente a una gran dispersión de inmigrantes (con muchos escandinavos, sobre todo suecos, de por medio) la población de origen alemán constituía uno de los grupos más compactos e identificables, con entre 2.5 y 3 millones de estadounidenses de adopción.

No sabemos si le habían alertado de la teoría de la trinidad de Clausewitz, o sacaba algunas conclusiones por sentido común. Pero, dada la escasez de este ´último, mejor es atender a lo que nos dicen los clásicos. En efecto, el prusiano alertó de la importancia de alinear los tres vértices de ese triángulo, para vencer en cualquier guerra, correspondiendo al liderazgo político la racionalidad; al mando militar, la destreza y a la sociedad, la pasión. Tres ingredientes *sine qua non*[29].

Pero EE. UU. era, según hemos visto, un país bastante alemán. Como esto puede parecer curioso, pues el tópico habla de una sociedad fundamentalmente británica (lato sensu: inglesa, escocesa, irlandesa), veamos lo que nos dice, al respecto, David Graeber, cuyo testimonio tiene la doble ventaja, en comparación con el mío, de que es nativo, y de que es sociólogo, con la doble sensibilidad que ambas coas implican:

[28] Ídem p. 3.
[29] Clausewitz, Carl Von (1999 [1832]). *De la guerra*. Madrid: Ministerio de defensa, p. 196.

> «En muchos aspectos, Estados Unidos es un país alemán que, debido a la propia rivalidad de principios del siglo XX, se niega a considerarse como tal. Pese a que se habla inglés, hay muchos más estadounidenses de ascendencia alemana que inglesa (o pensemos en los dos platos de comida que se consideran la quintaesencia americana: la hamburguesa y el Frankfurt)[30]».

Con todo, hay qu decir que esa población de origen alemán no tenía inconveniente alguno en ser la más patriótica, en función del enemigo a batir. Invito al lector, si lo desea, a que investigue por su cuenta la composición étnica de las tropas del famoso 7º de caballería del teniente coronel Cúster (aunque *Brevet Major General* honorario), en Little Big Horn, en 1876, a mitad de camino entre la independencia de los EE. UU. y la actualidad y no tan lejos de la primera guerra mundial. Una forma de hacerlo es a través de listas de bajas. Comprobará que el colectivo de origen alemán era el más numeroso. Pero estaban ahí, claramente, para combatir a los nativos, no a otros alemanes… El problema, lógicamente, era que, en caso de entrar en la primera guerra mundial, Alemania iba a ser el principal enemigo a batir[31]. Para complicar más las cosas, en esos momentos, la opinión pública estadounidense era mayoritariamente anglófoba. Esto es algo muy interesante que traigo a colación porque tampoco es tan conocido por el gran público, civil o militar. No solo se debía a la famosa guerra de la independencia de las 13 colonias; también se debía al creciente peso de la inmigración irlandesa (recordemos que fue precisamente en ese contexto cuando el nacionalismo irlandés estaba estallando[32]), así como a otras guerras, posteriores a la independencia de las 13 colonias, que siguieron enfrentando a los dos países, unidos por tantos supuestos lazos de sangre, lengua y -más o menos- religión (como la guerra de 1812, en la que tropas británicas incendiaron hasta la Casa Blanca). En suma, demasiados *inputs*. Sin embargo, en caso de entrar en guerra, tendría que ser, hemos dicho, contra Alemania. Y, encima, a cuál cosa peor que la anterior, al lado de ese Reino Unido que no paraba de incomodar

[30] Graeber, David (2015). *La utopía de las normas. De la tecnología, la estupidez y los secretos placeres de la burocracia*. Barcelona: Ariel, p. 225.
[31] Que parte de esa población ya fuera de origen jázaro, o asquenazi y, por ende, de religión judía, no arreglaba nada, habida cuenta de que, en la primera guerra mundial, muchos judíos sirvieron en las tropas del II Reich y, de hecho, hay testimonios gráficos de rabinos, ataviados con el uniforme alemán, prestando sus servicios religiosos a las tropas germánicas.
[32] La proclamación unilateral de la independencia se dio en el mismo año en que Wilson ganó las elecciones que daban origen a su segundo mandato presidencial (1916, con el levantamiento de Pascua), aunque fue ratificada por Londres en 1921, poco después del final de esa guerra.

a Washington (incluso después de su independencia), además de «oprimir» a los irlandeses.

Para que el cuadro sea completo, hay que añadir que tampoco faltaban los pacifistas, entonces encabezados por William Bryan. Aunque no sea su único origen, el pacifismo tiene cierta tradición en EE. UU. a partir de una de las ramas del protestantismo que arraigó en esas tierras: el anabaptismo, a su vez, subdividido en varias familias (menonita, amish…)[33]. En conjunto, muy malas piezas para ese puzle, que tenía que resolver un hombre que, como presidente de un país democrático que era, dependía de la opinión pública. Pero, pese a todo, sabemos que los EE. UU. entraron en guerra. ¿Qué hubo que hacer? Fácil de decir y, visto lo visto, quizá de llevar a cabo: nada más y nada menos que cambiar esa opinión pública. Ora sea por medio de medidas blandas, otrora sea con otras más duras (mediante una combinación de ambas, en realidad).

En efecto, Wilson se las ingenió para conseguir las mayorías necesarias, en el Senado y en la Cámara de Representantes, para validar su cambio de opinión. Lo que más nos interesa, consabido el «qué», es analizar el «cómo». Fue posible gracias a una gran campaña de propaganda política que exprimió los *mass-media* entonces a disposición del gobierno: sobre todo, la radio (por su difusión), pero también el cine (por ser la última moda), e incluso un gran despliegue de publicaciones en papel, destinadas al gran público, que se caracterizaban por ser muy baratas y muy básicas en su contenido -habida cuenta de que el gran público estaba poco formado para sostener con criterio debates de cierta enjundia- e incluso se apoyaron en un inmenso despliegue de cartelería probélica. Una cartelería que todavía hoy el lector puede apreciar a través de cualquier búsqueda básica y rápida en «imágenes» de *Google* (u otros buscadores al uso).

A su vez, como era de esperar, esta política gozaba de un fundamento teórico. Incluso académico. De hecho, también fue posible gracias a los descubrimientos de la nueva psicología de masas de la que aun en nuestros días se nutre el populismo. Pero eso era el último grito en la época de Wilson. Este aluvión de técnicas de control y manipulación de masas, lo encabezó Gustave Le Bon con su libro *The crowd*: *A Study of the Popular Mind* (1895). Aunque también es muy interesante leer a Gabriel Tarde, con obras como

[33] Eran de origen alemán, y tenían razones para odiar al II Reich, ya que ellos no huyeron de los católicos, sino de otros protestantes, más vinculados al luteranismo ortodoxo, que los había perseguido hasta la muerte en suelo europeo. Sin embargo, mala suerte, su pacifismo les impedía levantar la mano contra sus opresores, protestantes como ellos (es decir, un poco menos protestantes que ellos) y de estirpe alemana, como la mayoría de ellos (eso sí).

La opinión y la multitud (1901). Lo sintomático es que uno de los principales teóricos del populismo de nuestros días considere que esos mimbres, que son los que cimentaron el éxito de Wilson, son exactamente los mismos que alimentan al populismo de hoy[34].

Estas obras son interesantes, y se han convertido en clásicos. Llama la atención que el título original, en inglés, habla de *the crowd*. Esto es, la «masa» (de gente) en el sentido despectivo de «muchedumbre», que Le Bon ratifica en el cuerpo del texto, para que no quepan dudas. Más allá de este detalle lexicográfico, no menor, lo importante es lo que sigue:

> «Bajo ciertas circunstancias, y sólo bajo ellas, una aglomeración de personas presenta características nuevas, muy diferentes a las de los individuos que la componen. Los sentimientos y las ideas de todas las personas aglomeradas adquieren la misma dirección y *su personalidad consciente se desvanece*. Se forma una mente colectiva, sin duda transitoria, pero que presenta características muy claramente definidas. La aglomeración, de este mo-do, se ha convertido en lo que, a falta de una expresión mejor, llamaré una masa organizada. Forma un único ser y queda sujeta a la *ley de la unidad mental de las masas*[35]».

He citado (destacadamente) este párrafo porque se enmarca bien en el espíritu de este trabajo, realizado por un académico para el IEEE. No es un párrafo que se lea en los análisis al uso sobre dominio cognitivo. Porque, cuando se alude a ello, suelen saltarse etapas para ir, directamente, con más o menos éxito, al campo de batalla. En cambio, el enfoque del análisis en curso es más basal, con sus ventajas e inconvenientes. Pero distinto. Todavía se puede añadir otro, del mismo libro, igualmente incisivo y más esclarecedor, si cabe:

> «La peculiaridad más sobresaliente que presenta una masa psicológica es la siguiente: sean quienes fueren los individuos que la componen, más allá de semejanzas o diferencias en los modos de vida, las ocupaciones, los caracteres o la inteligencia de estos individuos, *el hecho de que han sido transformados en una masa los pone en posesión de una especie de mente colectiva que los hace sentir, pensar y actuar de una manera bastante distinta de la que cada individuo*

[34] Laclau, Ernesto (2005). *La razón populista*. México DF: Fondo de Cultura Económica, pp. 37-41 para Le Bon y pp. 61-67 para Tarde.
[35] Le Bon, Gustave (2018 [1895]). *La psicología de las masas*. Biblioteca virtual Omegalfa, p. 24.

> *sentiría, pensaría y actuaría si estuviese aislado*. Hay ciertas ideas y sentimientos que no surgen, o no se traducen en acción, excepto cuando los individuos forman una masa[36]».

Aunque suene mal, lo que expone Le Bon es que hay una tarea previa, consistente en reunir a todo el rebaño, para llevarlo, cada uno siguiendo a al bovino o al caprino precedente, al interior del cercado. Una vez dentro del cercado, esa masa ya puede ser manipulada a conveniencia. Un cercado -esto es importante- que ya no es necesario que sea físico: puede y suele ser mental. Por eso, en definitiva, distinguimos el dominio cognitivo de los dominios físicos. ¿Es duro ser conscientes de ello? Para bien o para mal (saberlo siempre está bien; aplicarlo es opinable) se trata de la palabra de uno de los principales referentes mundiales en los estudios de psicología social.

De hecho, Wilson se tuvo que emplear a fondo para cambiar la opinión pública de una sociedad entera en no tanto tiempo (las «eras» de los políticos duran de 4 a 8 años y Wilson ya estaba en su segundo y último mandato) no solo empleó los métodos blandos ya señalados para moldear dicha opinión pública. También hubo políticas más duras: zanahoria, y palo. Por ejemplo, en 1917 fue aprobada la *Espionage Act*. En principio, como su nombre indica, perseguía el espionaje. Lo cual es muy razonable, a fuer de necesario, aun cuando para entonces no se había consumado la entrada de los EE. UU. en la guerra. Pero, de paso, aprovechando que el Missisipi pasa por San Luis, también perseguía todas aquellas informaciones y opiniones que pudieran ser susceptibles de «interferir en el esfuerzo de guerra». *Avant la lettre*, claro. Es decir que, con base en un argumento razonable, se pasaba a tener una excusa para limitar y potencialmente erradicar toda crítica a sus propias decisiones, y se dejaba a la oposición, al partido gobernante y a la guerra, en la ilegalidad o, en el mejor de los casos, condenado a la clandestinidad[37]. Entonces… ¿Para qué tener oposición al gobierno? Y así es como un presidente demócrata, adoptó una política que había rechazado de plano en campaña electoral: de ser un furibundo defensor de la no-intervención, pasó a ser un defensor, no menos cerril, del rearme, de la guerra, así como de la censura necesaria para que nadie trastocara sus planes. Pero no todo acaba con esta ley. Hay más. Walter Lippmann, en 1917, convenció a Wilson de que creara una oficina pública destinada a fomentar una

[36] Ídem, p. 26.
[37] Hedges, Chris (2011). *Death of the Liberal Class*. New York: Nation Books, pp. 59-65.

opinión pública saludable [*healthy*], definiendo tal cosa, literalmente, como una opinión pública que fuera favorable a la participación en la guerra mundial.

El libro de Lippmann, *Public Opinion* (1922) recoge su mentalidad y sus propuestas, que son las que puso en marcha bajo el mandato y la batuta de Wilson, justo después de terminar esa guerra, en el marco del clima desenfadado propio de la celebración de una victoria. La columna vertebral del libro la recoge una expresión popularizada por este autor, que es la «fabricación de consenso» [*manufacture of consent*]. Otra cuestión basal para la recta comprensión de lo que puede llegar a dar de sí el manejo del dominio cognitivo. Claro que las fronteras entre la verdad y la mentira son, entonces, relativas, en el mejor de los casos. Todo es una construcción, artificial e interesada, en la que vencerá quien disponga de los resortes más adecuados. Así, dice, «los mismos mecanismos que sirven para encarnar a los héroes, sirven para fabricar demonios»[38]. Recordemos, en este punto, el influjo de la escuela social constructivista, de Karl Deutsch y Alexander Wendt, a la que me he referido unas páginas más atrás. No puedo detenerme en los detalles del libro de Lippman. Pero otra cita literal sí puede ser interesante para que nos podamos hacer una idea de que, en efecto, estamos hablando de manipulación de la gente:

> «Un mundo de ficción puede tener casi cualquier grado de veracidad [*fidelity*] y hasta donde esa verosimilitud pueda ser tomada en consideración, la ficción no es engañosa [*fiction is not misleading*][39]».

Y así, sucesivamente. Entonces, el problema no es que eso exista; ni que se haga desde las dictaduras (pues se supone que va con ellas) sino que hubo un plan, que se ejecutó, asimismo, en un país fuertemente identificado con la democracia, y las libertades, que, se supone, comienzan por la de conciencia.

Lippmann tuvo ayudantes muy cualificados para desempeñar esa ingente labor de control social en un país con tantos millones de habitantes. Destacó Arthur Bullard, un activista socialista, más bien filocomunista. Como resultado de todo ello, se creó un *Comité de Información Pública* (CPI), que, a modo de la vieja *Oficina del Espíritu Público* jacobina, no solo fomentaba a los corifeos de la guerra, sino que también se encargaba

[38] Lippmann, Walter (1998 [1922]). *Public Opinion*. New Brunswick: Transaction Publishers, p. 10.
[39] Ídem, p. 16.

de «desacreditar» a quienes osaran oponerse a la guerra. Siendo, esta labor, tan importante o más que la primera.

En realidad, el líder de esta maquinaria de propaganda política, George Creel, estaba obsesionado con que todo lo que se oponía a la guerra era, a su vez, pura propaganda alemana. Visto lo visto, lo que no nos puede extrañar es que Bullard y Creel temieran la influencia de la narrativa alemana en la sociedad estadounidense. No pasaba por la mente de estos hombres, más allá de hipotéticos quintacolumnistas alemanes, el mero hecho de considerar que hubiera gente que, amando a su patria -EE. UU.- entendiera, sin embargo, que el interés real (recuerden la teoría de Steven Lukes, en este momento) de los EE. UU. discurriera por otra senda. Y todavía menos se les pasaba por la mente contemplar que otros -esta vez por mor de un discurso más universalista- pudieran oponerse a la entrada en una guerra mundial por motivos morales, o incluso religiosos.

La cuestión de fondo es sencilla, el mensaje es claro: no hay que confundir las noticias con la verdad… Lippman apunta que «si asumimos que las noticias y la verdad son los dos nombres de una misma cosa, creo que no llegaremos a ninguna parte (…) la hipótesis que parece más fértil es que las noticias y la verdad no son la misma cosa, y que tienen que ser claramente diferenciadas»[40]. Lippmann tenía clara la utilidad de los medios para crear una opinión pública, siempre atendiendo a lo que más le convenga a quien gobierne: «Es, en su origen y en su ideal, un instrumento para hacer mejor los negocios públicos, más que un instrumento para saber mejor lo mal que se hacen los negocios públicos»[41]. Así, toda la teoría del periodismo (independiente) como cuarto poder, es arrojada por la borda. Más allá de ello, hemos comprobado hasta donde llega (que es muy lejos) el arte de lo posible.

Conclusiones

En el ámbito académico, desde la ciencia política a las relaciones internacionales, pasando por la psicología social, hallamos mimbres útiles para enmarcar, explicar y, llegado el caso, profundizar, en las posibilidades del dominio cognitivo (estrategias, implementación, efectos).

[40] Ídem, p. 358.
[41] Ídem, p. 399.

Estudios como éste, y otros que se puedan llevar a cabo, muestran (y yo diría que demuestran) la pertinencia del objeto de estudio, que van de la mano de su trascendencia práctica. También (y, sobre todo) cuando hechos tan trascendentales como las guerras están en juego. De hecho, visto lo visto, no sería muy arriesgado afirmar la relevancia del asunto tratado para determinar el vencedor de la primera guerra mundial.

Sin embargo, nuestro análisis también pone de relieve otras consideraciones. De la misma manera que optar por ir estableciendo escenarios de zona gris genera animadversión en quienes los sufren, la opción seguida por Wilson-Lippman, una vez ha sido analizada fríamente, ha sido cuestionada dentro de los propios EE. UU. Una forma fácil de plantearlo es que todo tiene un precio. Jugar con el dominio cognitivo, precisamente porque es tan importante como delicado, puede no salir gratis, en términos de prestigio y/o legitimidad, hoy tan importantes. Chris Hedges plantea que, de esta manera, «lo que perdura no es la democracia liberal, sino su mito», que es empleado por las «elites corporativas» para «justificar dinámicas de manipulación y subyugación»[42]. Otros, siguiendo sus aguas, van un poco más lejos. Así, otro estadounidense, Patrick Deneen, detecta fenómenos similares, en la actualidad.

Y así nos lo plantea, en su libro *Why Liberalism Failed?* (2018) aduciendo que, si bien el liberalismo, propio de las democracias occidentales, ciertamente, no es equiparable, en sus formas, al comunismo ni al fascismo. Podría llegar a guardar similitudes, en algunos aspectos, sobre todo en lo que se refiere al fondo de la cuestión:

> «a diferencia de los regímenes visiblemente autoritarios que surgieron consagrados al avance de las ideologías del fascismo y el comunismo, el liberalismo es menos visible ideológicamente (…) En claro contraste con sus crueles competidores ideológicos, el liberalismo es más insidioso: siendo una ideología, finge ser neutral, afirmando que no alberga preferencia alguna y negando pretender moldear las almas de quienes viven bajo su gobierno (…) de este modo se invisibiliza[43]».

Sin embargo, añade, ese camuflaje no impide que la realidad salga a la luz. Seamos claros: el liberalismo, en sus orígenes, fomentaba que cada cual fuese una persona formada, para tener criterio propio. El objetivo del gobierno consistía en asegurar los

[42] Hedges, op. cit, p. 8.
[43] Deneen, Patrick J. (2018). *¿Por qué ha fracasado el liberalismo?* Madrid: RIALP, p. 21.

medios, ya fueren de provisión pública o privada, para que sus ciudadanos alcanzaran esa suerte de mayoría de edad intelectual; en ningún caso debía decirles lo que tenían que pensar. Esto es lo que debería recuperarse, añade Deneen para terminar.

En definitiva, desde el punto de vista conceptual, es bastante más plácido, por cruel que sea en su ejecución práctica, un combate en los dominios tradicionales. La aparición de más dominios (y a nadie se le esconde la conexión entre el ciber y el cognitivo, sin ir más lejos) genera nuevas oportunidades e incomodidades. Lo cual no es óbice para admitir su importancia práctica, también en el fenómeno de la guerra. Pero eso no puede ser un obstáculo para su investigación. Por el contrario, precisamente por ello, debe ser un acicate para perseverar en la misma. Ahora bien, el trabajo en el dominio cognitivo no está exento de problemas, que también han sido puestos de relieve en este análisis. Y no me refiero a la cuestión tecnológica de los emisores y receptores del mensaje. No: doy por supuesto, para avanzar en mi propio enfoque del tema, que esa parte está resulta. Lo que no excluye, sino que alumbra, la aparición de nuevas servidumbres.

*Josep Baqués Quesada**

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

49/2025 16 de junio de 2025



Rafael Borgoñoz Moya

Implicaciones geopolíticas y estratégicas del cambio de régimen en Siria

Implicaciones geopolíticas y estratégicas del cambio de régimen en Siria

Resumen:

El derrocamiento del gobierno de Bashar al-Assad en diciembre de 2024 supone un drástico cambio en el panorama estratégico sirio y de Oriente Medio. Pese al aparente fin de la larga guerra civil en el país, la toma del poder por parte de Hayat Tahrir al-Sham (HTS) genera incertidumbre y puede derivar en nuevas tensiones, disputas geopolíticas entre potencias o la reactivación del conflicto. Este reajuste tiene profundas implicaciones a distintos niveles. En primer lugar, a nivel interno, la naturaleza radical y vínculos con el yihadismo de HTS amenazan la estabilidad y el establecimiento de un gobierno plural y legítimo tras la guerra. Luego, a escala regional, los cambios sucedidos fomentan la competencia entre actores regionales como Turquía, Israel o Irán en búsqueda de influencia en favor de sus intereses estratégicos. Por último, Siria vuelve a ganar protagonismo en la escena geopolítica para actores globales como Estados Unidos, Rusia o la Unión Europea en momentos de notables transformaciones del orden internacional. Por lo tanto, el objetivo de este artículo es analizar las dinámicas geopolíticas y el panorama estratégico local e internacional para comprender las consecuencias del ascenso de HTS a nuevas autoridades en Siria.

Palabras clave:

Siria, Oriente Medio, yihadismo, geopolítica internacional, HTS

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

Strategic and geopolitical implications of the regime change in Syria

Abstract:

The overthrow of Bashar al-Assad's government in December 2024 marks a dramatic shift in the strategic landscape of Syria and the broader Middle East. Despite the apparent end of the country's long-standing civil war, the seizure of power by Hayat Tahrir al-Sham (HTS) introduces uncertainty and may lead to renewed tensions, geopolitical rivalries between powers, or even the reactivation of the conflict. This realignment carries profound implications on multiple levels.

Firstly, on the domestic front, the radical nature of HTS and its ties to jihadism threaten the stability and the establishment of a pluralistic and legitimate government in the post-war period. At the regional level, the changes underway intensify competition among actors such as Turkey, Israel, and Iran, each seeking to expand their influence in pursuit of strategic interests. Finally, Syria regains prominence on the global geopolitical stage, affecting major international players such as the United States, Russia, and the European Union at a time of significant transformation in the international order.

Therefore, the aim of this article is to analyse the emerging geopolitical dynamics and the evolving strategic environment, both locally and internationally, in order to understand the consequences of HTS's rise to power in Syria.

Keywords:

Syria, Middle East, jihadism, international geopolitics, HTS

Introducción y contexto actual

El 8 de diciembre de 2024 concluyó uno de los conflictos más complejos de este siglo. La guerra civil siria estaba estancada desde 2020, con el régimen de Bashar al-Assad controlando dos tercios del país y las principales ciudades. Mientras tanto, las Fuerzas Democráticas Sirias (SDF), vinculadas a los kurdos, dominaban al noreste en Rojava, los islamistas de Hayat Tahrir al-Sham (HTS) al noroeste en Idlib y, el Ejército Nacional Sirio (SNA) proturco, las zonas fronterizas al norte de Al Raqqa y Halab junto a tropas otomanas. Pese al aparente estancamiento y aparente ventaja del gobierno, el 27 de noviembre de 2024 HTS lanzó una ofensiva fulminante que, con apoyo de otras facciones islamistas y del SNA respaldado por Turquía, derrocó a Assad aprovechando la debilidad del régimen.

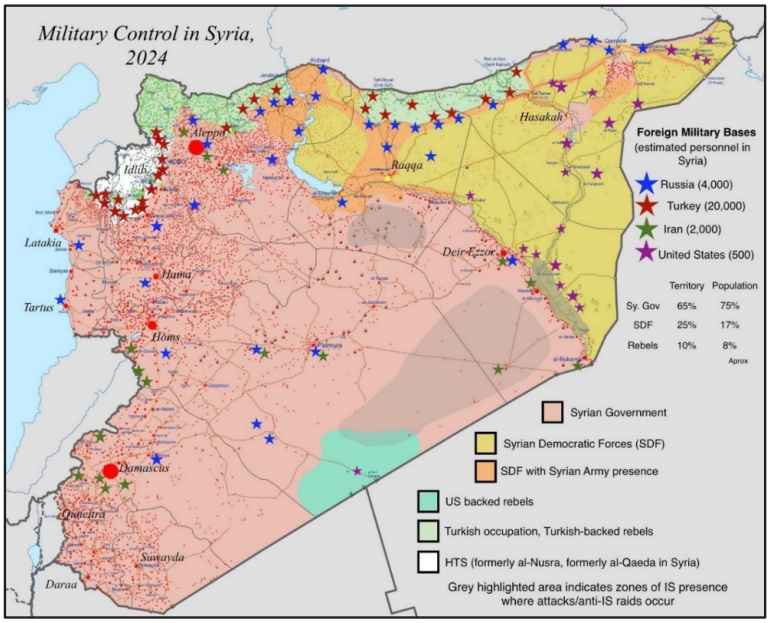


Figura 1. Mapa de la situación del conflicto y presencia militar extranjera a finales de noviembre de 2024. Fuente: Adaptación de Wikimedia Commons

El agotamiento tras más de una década de conflicto, las duras sanciones internacionales o el drenaje de activos rusos hacia Ucrania debilitaron en buena medida al gobierno de Assad a nivel político, económico y militar. Esto sumado a la presión externa del neo-otomanismo de Erdoğan o el enfrentamiento de Israel contra sus aliados del Eje de la Resistencia iraní. Situación que fue aprovechada por HTS, liderados por Mohammed al-Jolani, para en tan solo unos días avanzar hasta tomar la capital de Damasco, forzar la marcha de Assad y conseguir el control de facto del país.

Las dinámicas geopolíticas internacionales marcaron el desarrollo de la guerra civil siria, al igual que fueron decisivas para este cambio de régimen. Ya desde su comienzo en 2011 se convirtió en una guerra proxy entre los Estados Unidos y las potencias revisionistas de Rusia e Irán. EEUU fue aliado desde un principio de grupos opositores moderados como el Ejército Libre Sirio o los kurdos de las SDF para provocar un cambio de gobierno en el país. Del otro lado, Rusia era un firme aliado del gobierno de la República Árabe Siria y buscaba asegurar sus bases estratégicas en Tartús y Latakia, brindándole apoyo militar clave y sirviéndole al gobierno para vetar cualquier resolución en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para intervenir en la guerra.

Asimismo, entre 2014 y 2019 el Estado Islámico supuso una enorme amenaza internacional con su rápida expansión a lo largo de Siria e Iraq, pero, gracias a los respectivos esfuerzos de Washington y Moscú, se logró neutralizar a este grupo yihadista junto a fuerzas locales. Al mismo tiempo, Siria formaba parte del Eje de la Resistencia liderado por Irán, histórico aliado estratégico que persigue extender su influencia regional a través de apoyo militar propio y de milicias afines como los libaneses chiitas de Hezbollah.

De igual forma, milicias de corte islamista fueron instrumentalizadas en la guerra por Turquía en un intento de reprimir las aspiraciones separatistas kurdas o evitar la extensión del conflicto a su territorio. Ankara ha dado mucha importancia a Siria en su estrategia regional, por lo que ha hecho uso de milicias suníes como el SNA o HTS para proteger sus intereses y consolidar su particular esfera de influencia de orientación islamista, sostenida en un hábil equilibrio en sus relaciones con los demás actores implicados. Israel, por su parte, mantenía una posición oficial de no intervención en la guerra civil, pese a su apoyo a la comunidad kurda en Rojava y su autodeterminación o mostrar una fuerte oposición a Assad, viendo como una amenaza su pertenencia a la esfera de influencia iraní y habiendo intensificado los ataques contra Siria desde octubre de 2023.

A esta confluencia de intereses hay que añadir el reciente debilitamiento del gobierno y de sus principales aliados. Rusia había centrado sus esfuerzos y recursos en la guerra contra Ucrania, e Irán y Hezbollah se encontraban desgastados tras su confrontación con Israel. El reajuste estratégico de Moscú y el Eje de la Resistencia limitó las

capacidades para hacer frente a la inesperada ofensiva de HTS, que contaba con el apoyo estratégico de Turquía y sus milicias en Siria. Como resultado, se refuerza la alineación estratégica de Turquía con HTS para seguir prestándose apoyo mutuo en sus objetivos: los islamistas de HTS construyen un régimen islamista que promueva los intereses turcos a cambio de material militar, apoyo logístico y político o mediación internacional. De este modo, el gobierno turco podría ser el mejor posicionado actualmente para asegurar sus objetivos entre las tensiones y divergencias existentes.

Consecuencias e impacto del nuevo régimen islamista en Siria

Hayat Tahrir al-Sham o la Organización para la Liberación del Levante es un grupo terrorista de ideología salafista creada en 2017 durante la guerra civil como una escisión del Frente al-Nusra, anteriormente conocido como al-Qaeda Siria. Su actual líder, Mohammed al-Jolani dirigió este último tras haber alcanzado también altos cargos dentro de la estructura de al-Qaeda Iraq, grupo que posteriormente derivó en el Estado Islámico o ISIS.[1] Al-Jolani decidió desvincularse de al-Nusra en 2017 para evitar ser objetivo de ataques rusos o americanos por el hecho de pertenecer a la red de al-Qaeda. Sin embargo, en ningún momento él o HTS han declarado su renuncia a la ideología yihadista ni los objetivos de esta.

El día que tomaron el poder, HTS estaba considerado como grupo terrorista por el Consejo de Seguridad, la UE, Rusia, Estados Unidos o Reino Unido entre otros, aparte de existir una orden de busca y captura con recompensa de 10 millones desde Washington por su líder. Esta fue retirada pocos días después del derrocamiento para facilitar establecer posibles lazos institucionales con el nuevo régimen islamista. De hecho, el nombre real de su líder es Ahmed al-Sharaa, el cual está volviendo a usar ya como líder político para desligarse de su pasado como combatiente yihadista.[2]

[1] Rodríguez, Yago. 2024. “Mohamed al-Jawlani, Un Lobo Con Piel De Cordero.” The Political Room. 2024. https://thepoliticalroom.com/blog/mohamed-al-jawlani-un-lobo-con-piel-de-cordero.
[2] *Ibidem*



Figura 2. Cartel de busca y captura y recompensa de los EE.UU. por el líder de HTS Al-Jolani. Fuente: X

HTS era el actor central en Idlib, el fortín de la oposición islamista, conformando el autodenominado Gobierno de Salvación Nacional en 2017. Optó desde su creación por una retórica menos radicalizada para conseguir legitimidad y apoyos clave como el de Turquía. No obstante, en los últimos años la Agencia de Asilo de la Unión Europea[3] o el Departamento de Estado[4] de EEUU denunciaron graves violaciones de derechos humanos, derechos de la mujer, ataques terroristas, represión contra minorías o la imposición de la ley sharía en Idlib.

Desde que gobiernan, HTS ha intentado potenciar una imagen separada del yihadismo y prometido respetar el pluralismo religioso. Conseguir un lavado de imagen en la comunidad internacional les permitiría obtener el apoyo de actores internacionales (Turquía, Arabia Saudí o, potencialmente, Estados Unidos) y locales a cambio de controlar la reactivación de grupos vinculados a Assad o Irán principalmente.[5] HTS

[3] European Union Agency for Asylum. 2020. “Syria. Anti-government Armed Groups.” EUAA. https://euaa.europa.eu/country-guidance-syria/13-anti-government-armed-groups.
[4] United States Department of State. 2024. “2023 Country Reports on Human Rights Practices: Syria” Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. https://www.state.gov/reports/2023-country-reports-on-human-rights-practices/syria/.
[5] Dzulhisham, H. E. 2025. “The Future of Iran’s Axis of Resistance in Syria and Lebanon.” Nanyang Technological University of Singapore - S. Rajaratnam School of International Studies. March 3, 2025. https://rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/the-future-of-irans-axis-of-resistance-in-syria-and-lebanon/.

buscaría con apoyos pragmáticos afianzarse en el poder, usándolos también como contrapeso de garantías a la influencia iraní a nivel interno.

Las dudas que generaba el abandono formal del yihadismo por HTS se consolidaron con solo unos días al mando, puesto que el Observatorio de Derechos Humanos de Siria (SOHR) confirmó más de un centenar de ejecuciones extrajudiciales y represión contra la comunidad alauita chiita bajo el pretexto de pertenecer al aparato del anterior régimen.[6] Esta situación refuerza el sectarismo, pues muchos individuos de las fuerzas del orden actúan bajo una ideología yihadista, lo cual genera temor entre los grupos no suníes. A diferencia de los drusos (minoría religiosa de etnia árabe concentrada en Sweida) o los kurdos, cristianos y alauitas carecen de milicias propias que garanticen su seguridad, rebelándose estos últimos el 6 de marzo contra objetivos militares del régimen como muestra de rechazo y respuesta a la marginalización.

Las autoridades respondieron con una dura represión contra estas minorías, confirmando el SOHR 1454 víctimas (973 civiles, sobre todo alauitas y cristianos) en las primeras 72 horas [7] y ACNUR la huida forzosa al Líbano de al menos 15 mil personas en once días.[8] Los incidentes se reportaron por semanas y el eurodiputado Nikolas Farantouris declara, gracias a su presencia en la zona y fuentes locales, que fuerzas gubernamentales acabaron con la vida de más de 7 mil civiles cristianos y alauitas, saquearon sus comercios y destruyeron sus hogares en un intento de forzar su limpieza étnica.[9] En cambio, ante la falta de datos oficiales, el académico Fabrice Balanche estima la cifra de víctimas en 5 mil, basándose en fuentes extraoficiales.[10] Dicha represión no ha sido justificada por el gobierno, aunque todo apunta a miembros islamistas entre sus filas.[11] Destacan también los llamamientos a estos actos desde

[6] RTVE. 2025. "Represalias Y Ejecuciones En Los Antiguos Bastiones Del Régimen De Al Asad." https://www.rtve.es/play/videos/telediario-fin-de-semana/represalias-ejecuciones-antiguos-bastiones-regimen-asad/16403366/.
[7] The Syrian Observatory For Human Rights. (2025, 9 marzo). *Genocide in Syrian coastline and Latakia mountains 72 hours on*. SOHR. https://www.syriahr.com/en/357479/
[8] UNHCR. 2025. "UNHCR Lebanon flash update - February-March 2025." *UNHCR Lebanon*. https://www.unhcr.org/lb/media/unhcr-lebanon-flash-update-february-march-2025.
[9] Farantouris, N. (2025, 17 marzo). "*URGENT - Concerns regarding the situation in Syria*." Enviado a la presidencia del Parlamento Europeo, Consejo de la UE, Comisión Europea y la Alta Representante de la UE. Disponible en: https://pbs.twimg.com/media/GmQX6OZXIAA9oY_?format=jpg&name=large.
[10] Balanche, Fabrice. 2025. "Geography of the Alawites Massacre" Fabrice Balanche. 25 de marzo, 2025. https://www.fabricebalanche.com/en/analysis/geography-of-the-alawite-massacre/.
[11] *Ibidem*

figuras radicales vinculadas al régimen como, por ejemplo, el yihadista egipcio y autoridad de la sharía Yahya Taher al-Farghali.[12]

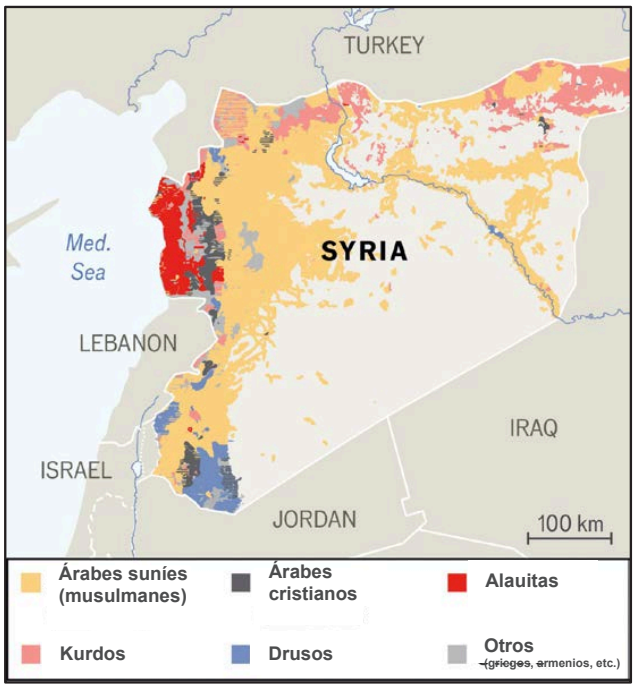


Figura 3. Mapa étnico de Siria. Fuente: Adaptado de The Economist

Por estos motivos, podría decirse que HTS no se ha desvinculado totalmente de influencias yihadistas y se necesitan más garantías para un gobierno legítimo y plural. El pueblo sirio requiere de un marco político que verdaderamente garantice la estabilidad, no solamente declaraciones del nuevo gobierno. Un gobierno que tomó el poder violentamente con una ofensiva militar y que pospone la celebración de elecciones en Siria para dentro de al menos cuatro años.[13] Como resultado, la coexistencia entre grupos identitarios podría verse amenazada por el autoritarismo religioso.

[12] Al-Farghali hizo una publicación en Facebook en la que llamaba a la limpieza étnica de cristianos y alauitas para cambiar la demografía de la costa siria y asentar a más de 80.000 combatientes yihadistas extranjeros y sus familias con el fin de consolidar el islamismo radical. Publicación del miembro de HTS disponible aquí. Artículo adicional disponible aquí.

[13] Reuters. (2025, 3 febrero). Syria's Sharaa says it will take 4-5 years to hold presidential election. *Reuters*. https://www.reuters.com/world/middle-east/syrias-sharaa-says-it-will-take-4-5-years-hold-presidential-election-2025-02-03/

Efectos y oportunidades geopolíticas regionales

Turquía

Los turcos pueden ser quienes más fortalecidos vean su posición estratégica con el ascenso al poder de HTS, con quien han cooperado desde su creación contra el anterior gobierno. El decisivo apoyo estratégico de Ankara en la ofensiva se orienta a consolidar a la nueva Siria dentro de su esfera de influencia, prestándose apoyo mutuo en sus intereses. En este sentido, es primordial tener en cuenta el peso del islamismo suní para Erdoğan en su visión geopolítica, quien ve ahora en las nuevas autoridades un gran pilar de su proyecto, al igual que reducida la influencia del eje Moscú-Teherán.[14]

Esto, junto con la postura crítica contra Israel, ayuda a fortalecer su poder blando en el mundo islámico, presentándose como un salvador del pueblo sirio y colaborando en la reconstrucción del país. Reconstrucción en la cual las empresas turcas tendrían un papel esencial, apoyando el crecimiento de la propia economía nacional, donde el sector de la construcción e infraestructuras es clave. También le sirve para aliviar la enorme presión generada por el más de 3,5 millones de refugiados sirios en su país, facilitando su retorno y apoyando la estabilización interna.[15]

Un área convergente entre HTS y Turquía sería la cuestión kurda. Las SDF defienden desde el cambio de gobierno que no buscan la separación de Siria y quieren formar parte de un gobierno plural, quizás por estar en una posición muy debilitada frente a ambos actores y tener que abandonar sus ambiciones de autonomía o separatistas. De hecho, el pasado 10 de marzo el líder de HTS, al-Jolani, y el de las SDF, Mazloum Abdi, acordaron la integración de las instituciones militares y civiles controladas por SDF en la región de Rojava dentro del nuevo aparato estatal.[16] Este sorprendente movimiento tras años de enfrentamiento puede deberse al temor kurdo a la retirada de tropas estadounidenses, su principal aliado. Como resultado, antes de verse a merced de

[14] Dalay, Galip. 2024. "Turkey has emerged as a winner in Syria but must now use its influence to help build peace." Royal Institute of International Affairs. Chatham House. Diciembre 13, 2024. https://www.chathamhouse.org/2024/12/turkey-has-emerged-winner-syria-must-now-use-its-influence-help-build-peace.
[15] Barkey, Henri J. 2024. "What Role Is Turkey Playing in Syria's Civil War?" *Council on Foreign Relations*, Diciembre 6, 2024. https://www.cfr.org/expert-brief/what-role-turkey-playing-syrias-civil-war.
[16] Berry, Alex. 2025. "Syria: Sharaa Signs Integration Deal With Kurdish-led Forces." *Dw.Com (Deutsche Welle)*, Marzo 11, 2025. https://www.dw.com/en/syria-sharaa-signs-integration-deal-with-kurdish-led-forces/a-71885130.

Ankara y Damasco, parecen haber preferido obtener garantías de seguridad a cambio de renunciar a la autonomía. Así, Turquía ve neutralizada la amenaza kurda y consigue lograr una de sus prioridades en seguridad, gracias también a la disolución y abandono de la lucha armada del PKK.[17]

Asimismo, Turquía ha visto su influencia regional ampliada frente a países como Israel, Irán o Rusia sin confrontación directa. Tras años de implicación en el norte, limitados por el gobierno de Assad y sus aliados, Turquía puede ahora extender sus puestos militares por todo el territorio e influir en la conformación de las instituciones estatales. Turquía parece haber acordado el uso o cesión de las bases aéreas de Althias, Tadmur y Minaq, evidenciando gran cooperación militar y de defensa.[18] Lo cual, permitiría un mayor alcance en sus operaciones y la posible captación de inteligencia sobre rivales en la región: milicias iraníes, movimientos israelíes, actividad de grupos kurdos u opositores a HTS.

Turquía ve reforzada también su posición frente a Irán o Israel, viéndolo como una victoria en su particular batalla regional al quedar como potencia dominante en Siria. Respecto a Moscú, Turquía necesitó hasta ahora de la mediación de Putin en sus relaciones con el gobierno sirio o los kurdos. Ahora que Rusia necesita negociar para mantener sus bases en el país, se cambian los roles y Turquía podría intervenir en su apoyo, siempre que haya condiciones favorables para ellos, pasando Ankara a ser un importante contrapeso para los rusos.[19]

[17] Siglas del Partido de los Trabajadores del Kurdistán, organización separatista que persigue la independencia del pueblo kurdo de Siria, Iraq, Irán y Turquía. Clasificado como organización terrorista en la UE, Estados Unidos y Turquía.
[18] Beeri, T. & Shapira, B. (2025, 25 marzo). *Syria – Turkish Presence in Military Airports and Aerial Friction with Israel*. Alma Research And Education Center. https://israel-alma.org/syria-turkish-presence-in-military-airports-and-aerial-friction-with-israel/
[19] Dalay, Galip. 2024. "Turkey has emerged as a winner in Syria but must now use its influence to help build peace." Royal Institute of International Affairs. Chatham House. Diciembre 13, 2024. https://www.chathamhouse.org/2024/12/turkey-has-emerged-winner-syria-must-now-use-its-influence-help-build-peace.

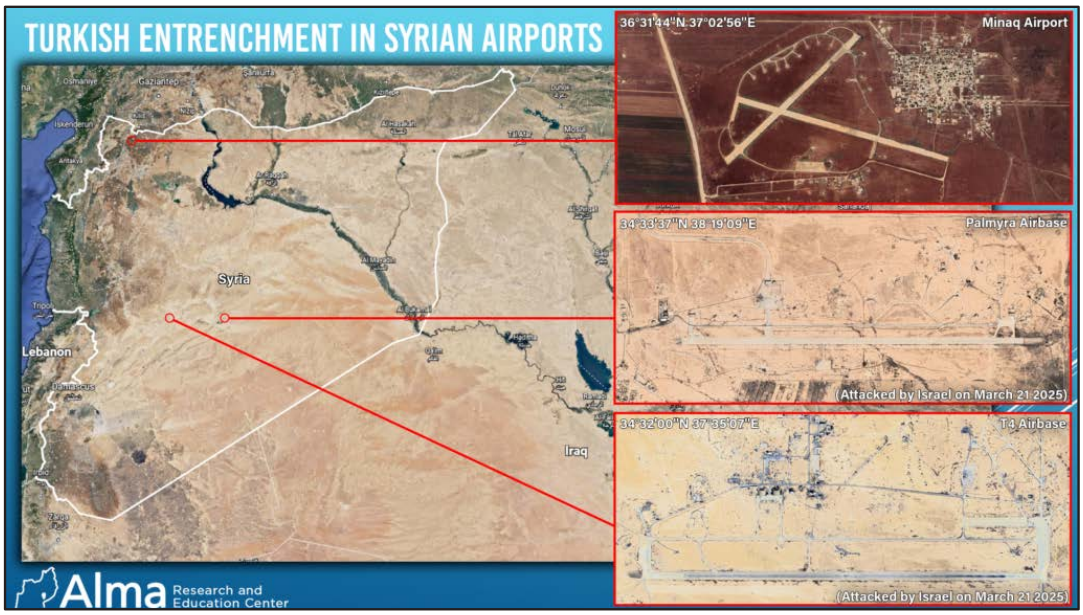


Figura 4. Apuntalamiento de posiciones turcas en aeropuertos sirios. Fuente: Alma Research And Education Center

Irán

Por el contrario, Irán puede haber sufrido el golpe más duro con el derrocamiento, perdiendo a un gran aliado y el acceso directo a sus activos en el Líbano, lo que puede retrasar el refortalecimiento de Hezbollah tras su desmantelamiento por parte de Israel. El enfrentamiento con este último desgastó en buena medida al Eje de la Resistencia, que se vio incapaz de intervenir en la ofensiva y se vio obligado a retirar sus grupos de Siria. Esto inclina la balanza a favor de los turcos en el poder regional por el momento, pero probablemente Teherán apueste por reforzar su alianza en Yemen o Iraq y reconstruirla en Siria y en el Líbano para restablecer el equilibrio de poder.[20]

En la línea estratégica para impedir el dominio turco o israelí, Irán podría retomar influencia a través de las Fuerzas de Movilización Popular chiitas de Iraq.[21] Con estos grupos se podría intentar desestabilizar el proyecto de HTS y sus aliados, buscando también recuperar la línea logística y militar con Hezbollah pese a mayores obstáculos. Otros elementos de este reajuste podrían ser la intensificación de los movimientos hutíes

[20] Dzulhisham, H. E. 2025. "The Future of Iran's Axis of Resistance in Syria and Lebanon." Nanyang Technological University of Singapore - S. Rajaratnam School of International Studies. March 3, 2025. https://rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/the-future-of-irans-axis-of-resistance-in-syria-and-lebanon/.
[21] *Ibidem*

en Yemen para la distracción de Israel o EEUU o, también, el aprovechamiento de las tensiones sectarias en Siria para instrumentalizar el descontento del grupo alauita o cristiano, apoyando a milicias que desgasten al gobierno interino.[22]

Israel

El Estado de Israel era uno de los más interesados en la caída de Assad, habiendo intensificado sus ataques aéreos sobre Siria en los días previos y posteriores al derrocamiento, suponiendo su mayor campaña aérea en décadas,[23] contribuyendo a allanar el camino a HTS. Esto perseguía debilitar el poder militar sirio y acabar con su arsenal estratégico o tecnológicamente avanzado para que no cayera en manos equivocadas.[24] Se logró neutralizar sus capacidades y logística, necesitando el nuevo régimen por sí mismo años para recuperarse completamente.

El mismo día de la toma de Damasco, fuerzas militares israelíes se apresuraron a extender su territorio ocupado más allá de los Altos del Golán, hasta el monte Hermón, a unos 30km de la capital siria. Israel buscaba fortalecer la frontera norte con una mayor zona de amortiguamiento ante la inestabilidad política y naturaleza de HTS.[25] Esto indica ambición por imponer condiciones y normas en este nuevo contexto regional en el que la caída de un firme aliado del Eje de la Resistencia beneficia a los objetivos de seguridad de Tel Aviv, obstaculizando al mismo tiempo la reorganización de Hezbollah en el Líbano.

A su vez, Israel analizaría como claros riesgos la ideología radical del nuevo gobierno y la creciente influencia turca en la zona. Existe una elevada desconfianza por el régimen de al-Jolani, pero medios israelíes indican que existen canales de comunicación con las nuevas autoridades para imponer condiciones y garantías, habiendo atacado probablemente por ello bases áreas que el ejército turco se disponía a usar en Siria al

[22] «What Was Syria's Violence About? Interview to Muhsen al-Mustafa». 2025 Entrevistado por Michael Young. Carnegie Endowment For International Peace. 11 de marzo de 2025. https://carnegieendowment.org/middle-east/diwan/2025/03/what-was-syrias-violence-about?lang=en.

[23] Al Abdullah, M., & d'Hauthuille, V. (2024, diciembre 19). *Syria: Israeli airstrikes reach an all-time high after Assad regime falls*. ACLED. https://acleddata.com/2024/12/19/syria-israeli-airstrikes-reach-an-all-time-high-after-assad-regime-falls/

[24] Strachota, K., Wasilewski, K., & Matusiak, M. (2025, abril 7). *No prospect for stability: internal and regional drivers of the situation in Syria*. OSW Commentary. Ośrodek Studiów Wschodnich Centre for Eastern Studies. https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2025-04-07/no-prospect-stability-internal-and-regional-drivers-situation

[25] *Ibidem*

verlo como una amenaza.[26] Con las capacidades sirias mermadas, Israel querría usar su espacio aéreo para realizar posibles acciones autónomas contra Irán, aunque la presencia turca supone un desafío y puede generar fricciones en el futuro. Aquí, Israel vería en Moscú un gran aliado para hacer de contrapeso contra el clientelismo otomano, viendo favorablemente que conserven sus bases en el país para un equilibrio de poder entre potencias.

A nivel interno, verían favorablemente una alianza con la comunidad drusa (minoría relevante también en Israel) para ampliar la zona de amortiguamiento y extender su influencia. Algo similar se buscaba con los kurdos persiguiendo garantías de seguridad y contener las aspiraciones turcas antes del acuerdo con HTS. Así, ante violaciones de derechos contra los drusos o minorías, Israel podría justificar una intervención en el país. Por el momento, HTS no ha mostrado hostilidad ni oposición a las acciones israelíes,[27] haciendo quizás concesiones para evitar roces o por miedo a represalias. En definitiva, desde Tel Aviv se empleará una estrategia multidimensional para eliminar cualquier grupo de resistencia pro-iraní, contener la influencia de Turquía y disuadir cualquier amenaza que atente contra sus objetivos de seguridad y geopolíticos presentes o futuros en su acumulación de poder regional.

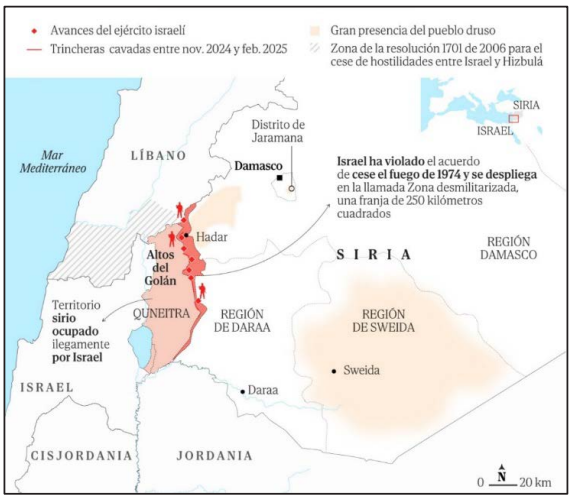


Figura 5. Mapa de la ocupación israelí y presencia drusa en Siria. Fuente: El Mundo

[26] Beeri, T. & Shapira, B. (2025, 25 marzo). *Syria – Turkish Presence in Military Airports and Aerial Friction with Israel*. Alma Research And Education Center. https://israel-alma.org/syria-turkish-presence-in-military-airports-and-aerial-friction-with-israel/

[27] Al-Atrush, Samer. 2024. "Jolani: Syria Won't Be Used as a Launchpad for Attacks on Israel." *The Times*, 17 diciembre, 2024. https://www.thetimes.com/world/middle-east/article/abu-mohammed-al-jolani-syria-hts-leader-interview-nmbz0xb0v.

Implicaciones estratégicas y geopolíticas globales.

Rusia

La caída de Assad fue un revés para los intereses globales del Kremlin, incapaz de reaccionar contra la ofensiva por el desgaste en Ucrania, siendo relegado por Turquía como potencia preponderante en la zona. Rusia tendría como prioridad mantener su base aérea de Hmeimim y en el puerto de Tartús, claves en la logística y operaciones en el Mediterráneo y África e influencia regional. Por su peso estratégico, existe interés mutuo con HTS en mantener relaciones y renegociar condiciones para mantenerlas pese al derrocamiento del gran aliado ruso, exiliado en Moscú, lo que a su vez muestra pragmatismo por parte de HTS por su diplomacia equilibrada para aferrarse al poder.[28]

En cambio, como alternativa se espera que Rusia pudiera redistribuir activos o mudarse a bases áreas (Al Khadim, Al Qardabiyah, Matan al Sarra) y marítimas (Tobruk) en Libia.[29] Esta situación ha debilitado la proyección de poder rusa y su capacidad de controlar las ambiciones turcas o combatir cualquier auge extremista, por lo que la cooperación con Israel sería necesaria para contrarrestarlo, apuntando siempre al buen entendimiento con Erdogan. Por ende, Putin estaría en una posición más incómoda a la hora de negociar con Turquía en otras cuestiones como Ucrania o Armenia. No debería ignorarse tampoco que, como miembro de la OTAN, Ankara podría colaborar en un momento dado para sabotear objetivos rusos en Siria.

Los rusos podrían usar la represión contra minorías para justificar su presencia militar en Siria, habiendo acogido a miles de civiles alauitas y cristianos en sus bases para protegerles en la crisis de marzo.[30] Se debería señalar la importancia de las fuerzas rusas apuntalando el régimen de Assad y en la lucha contra el ISIS durante la guerra civil, pero han pasado de estar repartidas por diversos puestos a lo largo del país a

[28] Departamento de Asuntos Políticos en las Zonas Liberadas de Siria. 2024. “Zayavlenie, kasayushcheyesya grazhdan Kitaya i Rossii v Sirii [Declaración relativa a ciudadanos de China y Rusia en Siria].” *X*. https://x.com/syriadpa/status/1865151183515537712.

[29] López Miralles, Iván. 2025. “El futuro de las bases rusas en Siria ante la nueva realidad política.” The Political Room. 8 Enero, 2025. https://thepoliticalroom.com/blog/el-futuro-de-las-bases-rusas-en-siria-ante-la-nueva-realidad-politica. Cabe señalar que el puerto de Tobruk carece de infraestructura para albergar submarinos clase Kilo como el puerto de Tartús.

[30] *Reuters*. 2025. “Russia says 9,000 Syrians fleeing violence have taken refuge at its Hmeimim air base,” Marzo 13, 2025. https://www.reuters.com/world/middle-east/russia-says-9000-syrians-fleeing-violence-have-taken-refuge-its-hmeimim-air-base-2025-03-13/.

limitarse actualmente a las bases principales que poseen.[31] Por lo tanto, disminuirá el peso de tareas como contrainsurgencia de grupos terroristas o mantenimiento de la estabilidad para centrarse en usar las bases como puente en sus operaciones en África y como contrapeso frente a otras potencias, sobre todo contra una hegemonía turca o influencia occidental.

Estados Unidos

El cambio de régimen posiblemente se viera como una victoria estratégica en Washington tras años de apoyo a grupos opositores y duras sanciones. Estados Unidos intervino desde 2015 contra la amenaza yihadista del ISIS y otros grupos, colaborando estrechamente con las SDF kurdas. Con la derrota del terrorismo, mantuvo presencia militar (unos 2 mil efectivos según el Pentágono cuando el derrocamiento)[32] para reforzar a sus aliados kurdos, contrainsurgencia terrorista o contener intereses rusos, turcos e iraníes. El segundo mandato de Trump apunta a una retirada total de tropas del país, sin embargo, el gobierno de HTS plantea desafíos por la dominación turca, amenaza terrorista o la neutralización de su contrapeso en las SDF, reduciendo las garantías para objetivos regionales. Ciertamente, Trump declaró que el ascenso de HTS se trataba de una "toma de poder hostil" que respondía a los intereses turcos.[33] Habría también que recordar que las SDF controlan en Rojava prisiones con aproximadamente 8 200 presos yihadistas,[34] evitando liberaciones masivas y un nuevo auge yihadista internacional, pues muchos son combatientes extranjeros.

Con todo, EEUU valora una retirada, dejando el peso de labores contra grupos extremistas o milicias iraníes a Israel, lo que aumentaría aún más su autonomía. Israel solicita la presencia de Washington para mayor seguridad y pide cautela para levantar sanciones con el objetivo de impedir un fortalecimiento apresurado de HTS, el resurgimiento de milicias pro-Teherán y yihadistas o que Turquía desequilibre el orden

[31] Gumrukcu, Tuvan, Suleiman Al-Khalidi, and Guy Faulconbridge. 2024. "Exclusive: Russia pulling back but not out of Syria, sources say." *Reuters*, Diciembre 15, 2024. https://www.reuters.com/world/russia-pulling-back-not-out-syria-sources-say-2024-12-14/.

[32] Olay, M. (2024, 19 diciembre). *DOD Announces 2,000 Troops in Syria, Department Prepared for Government Shutdown*. U.S. Department Of Defense. https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/4013726/dod-announces-2000-troops-in-syria-department-prepared-for-government-shutdown/

[33] Trump calls rebel victory in Syria «unfriendly takeover» by Turkey. (2024, 16 diciembre). *France 24*. https://www.france24.com/en/live-news/20241216-trump-calls-rebel-victory-in-syria-unfriendly-takeover-by-turkey

[34] Shea, Dorothy. 2025. "Remarks at a UN Security Council Briefing on the Situation in the Middle East" United States Mission to the United Nations. 25 marzo, 2025. https://usun.usmission.gov/remarks-at-a-un-security-council-briefing-on-the-situation-in-the-middle-east-47/.

regional.[35] Por el contrario, la administración Trump no ve en Siria una prioridad, apostando quizás por normalizar relaciones para potenciar otros ajustes geopolíticos más amplios en Oriente Medio: normalización de relaciones Israel-Arabia Saudí, marginalizar la causa palestina o la debacle definitiva iraní.

La Unión Europea

El rol de la Unión Europea en la región no debería ser menospreciado, pues confluyen intereses relevantes junto con los de otras potencias en seguridad energética, derechos humanos o la cuestión de los refugiados. Durante la guerra civil, la UE mostró su rechazo al anterior gobierno y se implicó de lleno en la ayuda humanitaria y la acogida de refugiados sirios, habiendo movilizado un total de 30 mil millones para estos fines.[36] Ahora, si desde Bruselas se quiere tener un rol influyente, la UE debe valerse de su poder e influencia diplomáticos para implicar a agencias de la ONU en labores de estabilización y desarrollo efectivas. El retorno de más de un millón de refugiados en suelo europeo es un asunto de peso, pero sería comprometido realizarlo cuando la vulneración de derechos es un riesgo persistente y no existe el marco más adecuado.

Pese a la crisis sectaria de marzo y su pasado, la UE ha acercado posturas con HTS. La Comisión Europea achaca la crisis a "remanentes" del régimen de Assad,[37] mientras que la Alta Representante, Kaja Kallas, condenó los hechos y llamó a HTS a esclarecerlos de forma imparcial.[38] Igualmente, el 17 de marzo, la UE organizó una conferencia con miembros del gobierno donde se prometieron casi 6 mil millones de euros en ayuda para Siria y actores vecinos.[39] Probablemente esto persiga que no resurjan de sus cenizas grupos opositores cercanos a Assad, Irán o Rusia mientras la UE enfrenta grandes desafíos por la guerra de Ucrania.

---

[35] Jones, Dorian. 2025. "International Report - Future of US Troops in Syria in Question, Under Pressure From Turkey and Israel." *Radio France Internationale*, 24 febrero, 2025. https://www.rfi.fr/en/podcasts/international-report/20250224-future-of-us-troops-in-syria-in-question-under-pressure-from-turkey-and-israel.

[36] «Syria». 2025. Enlargement And Eastern Neighbourhood. 17 de enero de 2025. https://enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/syria_en.

[37] Hipper, Anitta. 2025. «Spokesperson Statement On Latest Developments In Syria». European Union External Action Service. 8 de marzo de 2025. https://www.eeas.europa.eu/eeas/spokesperson-statement-latest-developments-syria_en.

[38] Kallas, Kaja. 2025. «Siria: Declaración de la Alta Representante en nombre de la Unión Europea sobre la reciente ola de violencia». Consejo de La Unión Europea. 11 de marzo de 2025. https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2025/03/11/syria-statement-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-recent-wave-of-violence/.

[39] «EU mobilises €5.8 billion in international support for Syria's transition and the region». 2025. Comisión Europea. 18 de marzo de 2025. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_25_833.

El posible reconocimiento de HTS como gobierno legítimo se desviaría de la resolución 2254 del CSNU, la cual demanda un proceso democrático y plural que excluya a organizaciones terroristas, siendo esto un requisito para el Servicio de Acción Exterior en 2020.[40] Asimismo, un incidente reseñable tuvo lugar en la visita de la ministra de exteriores alemana Annalena Baerbock en enero de 2025, donde al-Jolani se negó a darle la mano, pero sí lo hizo con sus asesores u homólogo francés, todos varones.[41] Estos hechos muestran una brecha en cuanto a valores democráticos e ideología con HTS, a la par que podrían restar legitimidad a Bruselas como defensor del mundo basado en reglas o en la lucha antiterrorista por intereses estratégicos.

Uno de estos intereses sería en materia de seguridad energética, con rutas alternativas a través de Siria y Turquía para acabar con el suministro de recursos rusos.[42] Al mismo tiempo, esto supondría un gran impulso para la débil economía siria. Otros actores interesados serían Catar, por recursos y mayor alineación con HTS, o Turquía, por ser un nodo logístico y vínculos con el gobierno.[43] En contraposición, debe haber cautela en este sentido para evitar que estos proyectos supongan un nuevo instrumento de coerción, sin tampoco olvidar el respeto a los derechos humanos o la democratización en Siria.

Para tener un impacto positivo y no ser relegada a un segundo plano, la UE debe buscar beneficios económicos y de seguridad compartidos que permitan promover los objetivos europeos frente a los de otras potencias, a la vez que la reconstrucción y establecer una sociedad próspera y justa. Sin ello, probablemente reaparezcan graves fracturas sectarias, una escalada en los enfrentamientos o la reactivación de grupos extremistas, con el riesgo que supone para la estabilidad de Oriente Medio y Europa.

[40] Diplomatic Service of the European Union. 2020. "The EU and the Crisis in Syria." EEAS. 2020. https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-and-crisis-syria-0_en.
[41] Camut, Nicolas. 2025. "Handshake-gate in Syria." *POLITICO*, January 12, 2025. https://www.politico.eu/article/syria-germany-annalena-baerbock-handshake-france-barrot-no-surprise/.
[42] Hobhouse, Caspar. 2025. «Energising Syria's Future». European Union Institute For Security Studies. 7 de marzo de 2025. https://www.iss.europa.eu/publications/commentary/energising-syrias-future.
[43] *Ibidem*

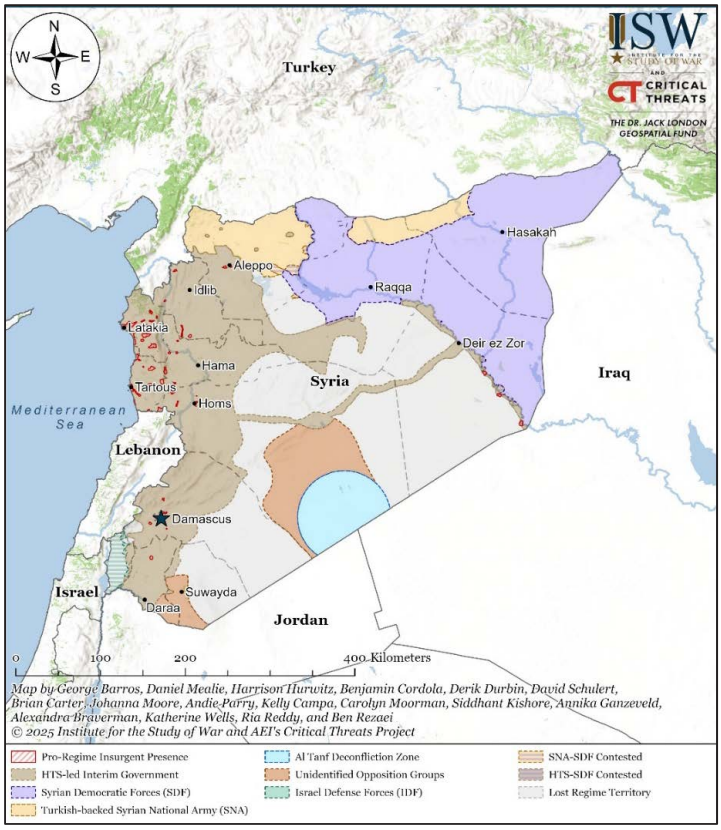


Figura 6. Mapa de la situación reciente en Siria (1 abril 2025). Fuente: Adaptado de ISW Press

Conclusiones

La cuestión identitaria es aún un objeto de gran fractura social y sectarismo en Siria, lo que supone un obstáculo en la creación de una gobierno plural, moderado e inclusivo que garantice la estabilidad y la coexistencia pacífica. El respeto a las disposiciones de derecho internacional sobre Siria debe convertirse en una prioridad, haciendo valer la Resolución 2254 del CSNU. De no atenderse las causas subyacentes a las tensiones, es más que probable que vuelva el conflicto, puesto que gran parte del amplio abanico de actores nacionales se encuentran en mayor o menor medida insatisfechos con el panorama actual. El agotamiento generalizado tras casi catorce años de guerra ha favorecido este gran reajuste estratégico y de la sociedad, pero una vez que los diversos grupos refuercen sus capacidades, la guerra podría fácilmente reactivarse de nuevo. Por lo tanto, si no se consuma la pacificación y el establecimiento de un gobierno amplio, plural y libre, Siria seguirá siendo débil, fácilmente instrumentalizada y un escenario de disputas geopolíticas por parte de países más poderosos a favor de sus propios

intereses, negando al pueblo sirio el derecho de configurar su propio gobierno y futuro.

Siria destaca otra vez por un panorama inestable alimentado, en buena parte, por disputas geopolíticas entre potencias externas. La caída de un rival estratégico como Assad para muchos actores internacionales se presentó apresuradamente como un éxito y distrajo a la opinión pública de la naturaleza e ideas de Hayat Tahrir al-Sham, cuyo historial desde 2017 evidencia claras influencias yihadistas, siendo ignorada su clasificación como grupo terrorista por la comunidad internacional tras el derrocamiento. Esta evolución de la situación muestra la importancia del realismo en la geopolítica presente, primando los objetivos estratégicos nacionales de las potencias sobre cualquier otra variable y aceptando un gobierno radical en Siria siempre y cuando se ofrezca como favorable a sus intereses. Esto aplica desde al pragmatismo del eje occidental con la UE o Estados Unidos, proclives al régimen, hasta incluso Rusia, que reconocería a las nuevas autoridades a cambio del respeto a sus ambiciones geopolíticas.

Existe entonces una clara falta de voluntad e interés en la comunidad internacional por la pacificación y democratización de Siria, siendo la injerencia externa uno de los principales problemas. Justamente, el propio cambio de gobierno fue avivado por los objetivos estratégicos de Turquía, que ve fortalecido su poder regional en su pugna con otras potencias. La primacía de las dinámicas geopolíticas sobre las nacionales eclipsa que se ha permitido gobernar a un grupo ideología islamista tras una toma violenta del gobierno, algo que sería impensable hace tan solo unos años. Particularmente por parte de Europa, tras recibir a millones de sirios que abandonaron su país por la gran inseguridad generada por el yihadismo en mitad de la guerra civil. En consecuencia, al permitir la vulneración de las libertades del pueblo sirio, aumentarán las tensiones dentro del país. Esto, junto con el auge de un orden geopolítico dominado por los objetivos e intereses egoístas de los Estados, generará nuevas tensiones entre los actores involucrados y podría derivar en problemas de seguridad que comprometerían la paz a escala nacional e internacional.

*Rafael Borgoñoz Moya**
Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos UC3M

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

50/2025 19 de junio de 2025

Cristina Contreras López

Somalia y la insurgencia de Al-Shabaab: análisis de los mecanismos de poder paralelo en un Estado fragmentado

Somalia y la insurgencia de Al-Shabaab: análisis de los mecanismos de poder paralelo en un Estado fragmentado

Resumen:

Desde el derrocamiento de Siad Barré en 1991, Somalia experimenta un proceso de profunda desintegración política, social y territorial. La debilidad institucional favoreció el surgimiento de Al-Shabaab, una organización yihadista afiliada a Al-Qaeda. A partir de entonces, el grupo ha articulado una insurgencia armada contra el gobierno central y las potencias externas que obstaculicen su propósito de desmantelar la estructura tradicional de clanes e instaurar un califato islámico fundamentado en una interpretación estricta de la sharía. La incapacidad del «Estado» somalí de articular una estructura híbrida, con estructuras gubernamentales tradicionales y modernas, ha resultado en un gobierno incapaz de proporcionar servicios básicos a su población. Ante este vacío, Al-Shabaab aspira a integrarse en la sociedad somalí para presentarse como alternativa del gobierno. En algunas áreas, se presenta como defensor de clanes marginados y aprovecha sus lealtades para reclutar a combatientes. Para ello, se ha servido de ciertos mecanismos de poder paralelo a las instituciones estatales que no solo le otorgan legitimidad, sino que además permiten su continuidad en la zona. En un país donde prima la pobreza, la violencia se convierte en un instrumento de control y la adhesión al grupo se plantea como único medio para la subsistencia.

Palabras clave:

Somalia, Al-Shabaab, terrorismo, mecanismos de poder, sociedad de clanes, Estado fallido.

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

Cristina Contreras López

Somalia and Al-Shabaab's insurgency: Analysing Parallel Power Mechanisms in a fragmented State

Abstract:

Since the overthrow of Siad Barré in 1991, Somalia has undergone a process of profound political, social and territorial disintegration. Institutional weakness favoured the emergence of Al-Shabaab, a jihadist organization affiliated with Al-Qaeda. Since then, the group has mounted an armed insurgency against the central government and external powers that hinder its aim of dismantling the traditional clan structure and establishing an Islamic caliphate based on a strict interpretation of the Sharia. The inability of the Somali «state» to articulate a hybrid structure, with traditional and modern governmental structures, has resulted in a government unable to provide basic services to its population. In this vacuum, Al-Shabaab aspires to integrate itself into Somali society to present itself as an alternative to the government. In some areas, it presents itself as a defender of marginalized clans and exploits their loyalties to recruit fighters. To this end, it has made use of certain mechanisms of power parallel to state institutions that not only give it legitimacy, but Al Shabaabo allow it to continue in the area. In a country where poverty prevails, violence becomes an instrument of control and joining the group becomes the only means of subsistence.

Keywords:

Somalia, Al-Shabaab, terrorism, mechanisms of power, clan society, failed state.

Introducción

Somalia, un país marcado por la inestabilidad, se encuentra en la región oriental del continente africano, bordeando el golfo de Adén y el océano Índico. Tiene una extensión de aproximadamente 637,657 km^2. Limita al norte con Yibuti y el golfo de Adén; al oeste, con Etiopía a lo largo de 1.640 km y al suroeste, con Kenia con una frontera de 682 km. En el este, su costa se extiende por más de 3.000 kilómetros a lo largo del océano Índico, lo cual le otorga una de las líneas costeras más largas de África continental. Es por ello, que posee una posición geopolítica privilegiada a lo largo del Mar Rojo y del Canal de Suez, una de las rutas más transitadas del mundo y claves para el comercio internacional.

Somalia ha experimentado debilidades institucionales, presencia de grupos extremistas, crimen organizado en su espacio marítimo, catástrofes naturales y un elevado flujo de migraciones y desplazamientos internos. Estos fenómenos se enmarcan en una larga historia de inestabilidad, específicamente desde el colapso del régimen de Siad Barré en 1991 y la subsiguiente fragmentación del Estado.

En concreto, la seguridad del país, al igual que su gobernabilidad, se ha visto afectada desde el año 2006 por la presencia de una organización político-militar yihadista, denominada Al-Shabaab, que quiere decir juventud en árabe. La situación de anarquía y desorden de Somalia, ha sido explotada sistemáticamente por Al-Shabaab mediante el establecimiento de una serie de mecanismos paralelos de poder al gobierno central que se estudiarán en este documento de análisis.

Antecedentes y contexto histórico

Para entender la situación actual de Somalia, es pertinente remontarse al derrocamiento de Siad Barré, presidente de la República Democrática de Somalia en un régimen socialista apoyado por Rusia hasta 1991[1]. Barré excluyó a los clanes somalíes de la esfera política rompiendo con la convivencia del país. A partir de ese momento, el

[1] DÍEZ ALCALDE, Jesús. Somalia: hay futuro. En: *Panorama geopolítico de los conflictos 2019*, pp. 19–24. Ministerio de Defensa, 2019. ISBN 978-84-9091-451-9.

espacio político fue encabezado por múltiples actores locales, desde señores de guerra y clanes hasta grupos terroristas. La fragmentación del poder entre los diferentes grupos, dio paso a un período de inestabilidad en Somalia sin un gobierno central efectivo capaz de ejercer autoridad sobre su territorio. En este contexto, a principios de los noventa se fundó el movimiento extremista más activo en el cuerno de África vinculado a Al-Qaeda: al-Ittihad al-Islami (IAIA). Su proyecto aspiraba a establecer en la política una visión islamista radical combatiendo al régimen en el poder[2]. Ante esto, la influencia de las variantes radicales del islam fue utilizada para «unificar» al país en un contexto de total crisis de «Estado» sin apenas gobernanza territorial[3].

Uno de los objetivos de la IAIA residió en forzar la secesión de la región de Ogadén en Etiopía. Tras su derrota contra las fuerzas etíopes en 1996-1997, algunos de sus líderes se vieron obligados a reorganizarse dando paso a la milicia Unión de Tribunales Islámicos (UTI). El clan Hawiye en concreto, vio a la UTI como candidato para establecer orden en la ciudad a través de la ley islámica y en 2006 la milicia tomó la capital gracias a su apoyo. En la capital, dichos tribunales locales fueron incluso percibidos por los civiles como proveedores de paz, seguridad y el Estado de Derecho. No obstante, a raíz de disentimientos internos dentro de la organización, la facción dominante fue percibida por Etiopía como amenaza para sus intereses y expulsó a la UTI del país. En el territorio somalí permaneció la facción más radical del grupo, que pronto derivaría en Al-Shabaab.

Al-Shabaab es grupo yihadista somalí que se formó en la guerra civil y bajo un islam rígido que no discriminaba por los clanes de procedencia a sus reclutas. Fue en 2006 cuando formalizó su presencia y en 2012 cuando juró su lealtad a Al-Qaeda en el proyecto de globalizar la yihad. Este grupo yihadista somalí ha perpetrado, desde entonces, continuos ataques con el fin de establecer un Estado islámico de corte wahabí. El Wahabismo corriente del islam nacida en Arabia Saudí, defiende un puritanismo

[2] ECHEVARRÍA, Carlos Jesús. El terrorismo yihadista salafista en el suelo Africano: un escenario privilegiado de la amenaza. 2015

[3] GONZÁLEZ SILVERIO, Yoslán. *El terrorismo en África: principales tendencias*. Argentina: Programa de Estudios Africanos, 2021. ISBN 978-987-766-038-8.

extremo conservador y el monoteísmo que unificará a los musulmanes en una identidad social que transcendiera a la organización tribal[4].

Este grupo, en primera estancia, se centró en la capital de Mogadiscio y posteriormente fue desplazada, por medio de diversas contraofensivas con ayuda internacional, al sur y parte central de Somalia, en zonas rurales, donde se encuentran actualmente[5]. La inestabilidad de la década de 1990 ha persistido hasta la actualidad, pues el gobierno somalí ha mostrado la imposibilidad de adaptarse a la modernización política, esto es, de sostener un sistema incapaz de producir miembros de la sociedad responsables, leales y competentes que ocupen puestos dentro de ella sin alinear su lealtad a facciones o subgrupos internos[6]. En los territorios ocupados, la milicia armada ha adquirido las funciones de gobernanza incluyendo el control de la seguridad nacional, el suministro de servicios públicos y el control económico. A pesar de ello, el Gobierno sigue manteniendo regiones clave liberadas, como Galmudug o el puerto natural de Ceel-Huur[7].

Una de las prioridades dentro del programa político de Al Shabaab es la «lucha» contra cualquier injerencia por parte de potencias extranjeras en sus operaciones, extendiendo sus incursiones a países vecinos como Kenia, Etiopía y Uganda. Dentro del grupo impera un resentimiento contra el «Occidente apóstata» enemigo del islamismo, que busca desmantelar la razón de su existencia: la promoción del nacionalismo somalí y el fundamentalismo islámico como medio para transformar la sociedad de clanes en un califato; todo ello a través de una estrategia de gobernanza colaborativa, integración y alianzas con diversas facciones y clanes que enfrenten a los grupos rivales dentro de

[4] LORENZO CUESTA, José Antonio, «El wahabismo. La religión como elemento legitimador del poder político en Arabia Saudí, 1744-1932», en Investigaciones Históricas, época moderna y contemporánea, 38 (2018), pp.349-376

[5] CIA. *Terrorist Organizations - The World Factbook*. En línea. We are the Nation's first line of defense - CIA. 03/03/2025. Disponible en: https://www.cia.gov/the-world-factbook/references/terrorist-organizations/.

[6] ECHEVARRÍA, Carlos Jesús. El terrorismo yihadista salafista en el suelo Africano: un escenario privilegiado de la amenaza. 2015

[7] NACIONES UNIDAS, Consejo de Seguridad. 2023. *Carta de fecha 24 de julio de 2023 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por la Presidencia del Comité del Consejo de Seguridad dimanante de las resoluciones 1267 (1999), 1989 (2011) y 2253 (2015) relativas al Estado Islámico en el Iraq y el Levante (Dáesh), Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociados.* S/2023/549. Nueva York: Naciones Unidas.

Somalia[8]. Bajo su agenda, en otras palabras, impera el deseo de establecer la «Gran Somalia», esto es, un proyecto en el que todos los somalíes étnicos de África Oriental queden amparados bajo un estricto régimen islámico[9].

Esta vertiente nacionalista experimentó un cambio tras la radicalización ideológica del grupo terrorista. Fue bajo el mandato de Ahmed Abdi Godane, entrenado por Al Qaeda en Afganistán, que las relaciones del grupo se orientaron hacia la «yihad global»[10]. El acercamiento a la tendencia islamista se vio propiciado por la presencia de líderes vinculados a grupos como Hizbul Islam y células fundamentalistas locales establecidas por el mismo. De forma análoga, en 2016 se formalizó la presencia del Estado Islámico en la región de Bari (Puntlandia). Su objetivo radica en la toma de liderazgo de la yihad local en el país, así como en la transferencia de la alianza de la organización Al-Shabaab hacia el Estado Islámico (EI). Los medios propagandísticos del EI en Somalia han mostrado ser efectivos, no obstante, actualmente carece de influencia en el país con apenas 200-300 reclutas registrados[11].

Mecanismos de poder paralelo en Somalia

Comprender la situación en Somalia requiere analizar los elementos que han llevado a que Al-Shabaab sea percibido como una alternativa de poder frente al Estado. Para ello, resulta pertinente analizar cuatro aspectos: gobernanza, financiación, uso de la violencia y apoyo social. La singularidad de Al-Shabaab reside en su aspiración de integrarse en

[8] YEŞILTAŞ, Murat y Felix SHIHUNDU. *From 'Roving' to 'Stationary' Actors: Understanding the Territorial Logic of Al Shabaab in Somalia*. En línea. African Security, marzo de 2024, pp. 1–25. ISSN 1939-2214. Disponible en: https://doi.org/10.1080/19392206.2024.2327121.

[9] CENTER FOR PREVENTIVE ACTION. *Conflict With Al-Shabaab in Somalia | Global Conflict Tracker*. En línea. Global Conflict Tracker. 14/10/2024. Disponible en: https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/al-shabab-somalia?form=MG0AV3.

[10] GONZÁLEZ SILVERIO, Yoslán. *El terrorismo en África: principales tendencias*. Argentina: Programa de Estudios Africanos, 2021. ISBN 978-987-766-038-8.

[11] ZENN, Jacob. *Al-Shabaab Versus the Islamic State in Somalia Province: Why Only Al-Qaeda's Affiliate Remains Unrivalled*. En línea. Counter Terrorist Trends and Analyses, vol. 15 (marzo de 2023), n.º 2, pp. 7–11. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/48718086.

la sociedad con diversas facciones que luchen contra cualquier influencia exterior y para ello, sus tácticas combinan tanto la coerción como la voluntariedad de la ciudadanía.

Gobernanza y sociedad

I.M. Lewis[12] señalaba cómo el pueblo somalí «no tiene tradición de compromiso con un gobierno estatal: los somalíes son tradicionalmente descentralizados e igualitarios, además, históricamente sus encuentros con la organización estatal han tendido a ser efímeros y predatorios». Bajo el gobierno de Barré, el «Estado» somalí fue utilizado como un instrumento de represión, castigando de forma colectiva a aquellas comunidades percibidas como desleales. Ante la desintegración del orden público y el miedo generalizado, muchos opositores imitaron los mismos esquemas autoritarios y se apoyaron en lazos de parentesco como base organizativa[13].

Desde entonces, Somalia no ha logrado articular de forma efectiva una gobernanza «híbrida»[14], esto es, un sistema caracterizado por la coexistencia entre estructuras gubernamentales tradicionales y modernas. En efecto, la importancia de los clanes en la sociedad somalí pone en cuestión el funcionamiento ordinario de las instituciones políticas centrales modernas. El gobierno central carece de canales institucionales para satisfacer las demandas de una sociedad estructuralmente descentralizada y, por tanto, es percibida como una entidad impuesta desde el exterior e ineficaz en la provisión de servicios básicos como la seguridad, educación y salud[15]. Y no solo eso, la desilusión provocada por las intervenciones humanitarias de Occidente y países vecinos ha traído

[12] I. M. Lewis: Segmentary Nationalism and the Challenge of the Somali State, 5/1992.

[13] SAMATAR, Abdi I. La destrucción del Estado y la sociedad en Somalia. Más allá de la convención tribal. *Nueva Sociedad*, 1994, vol. 132, p. 52-61.

[14] MOTADI, Masa Sylvester y Tshedza SIKHWARI. *Understanding hybridity governance in Africa: A theoretical framework for hybrid structures, policies, and practices*. En línea. International Journal of Business Ecosystem & Strategy (2687-2293), vol. 6 (diciembre de 2024), n.º 4, pp. 122–136. ISSN 2687-2293. Disponible en: https://doi.org/10.36096/ijbes.v6i4.655.

[15] UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN SOMALIA. *Countering Al-Shabaab Propaganda and Recruitment Mechanisms in South Central Somalia*. En línea. 2017. Disponible en: https://unsom.unmissions.org/sites/default/files/countering_al-shabaab_propaganda_and_recruitment_mechanisms_report_final_-_14_august_2017_0.pdf.

consigo un aumento de apoyo a grupos locales, tanto Al Shabaab como a otros señores de guerra[16].

Somalia, por tanto, se ha mostrado resistente a los proyectos impuestos desde el exterior que han pretendido ajustarlo a los modelos occidentales o «globales»[17]. Es por la incapacidad de «localización» de estos modelos, más que la del gobierno central, que el modelo de «Estado» centralizado impuesto no puede responder a las demandas ciudadanas. Los ciudadanos, bajo la teoría del Estado, son aquellos que forman parte de una comunidad política protegida por la ley y participan en la economía del mismo. James Ferguson[18] hace una distinción entre «ciudadano» y «sujeto», entendido este último como aquellos gobernados por una autoridad indirecta que exacerba el aislamiento y las divisiones. Los clanes somalís son ejemplo de ello, y como consecuencia, se convierten en unidades políticas aisladas demandando su derecho de autogobierno. Esto da lugar a una situación de cierta anarquía en la que la violencia se concibe como único método de subsistencia y en la que los pastores y agricultores compiten por los recursos imposibilitando una actividad económica estable.

En 2024, Somalia quedó calificado como el principal Estado frágil a nivel mundial[19]. Entre muchas otras disfunciones, el gobierno carece de control sobre su territorio, siendo solamente capaz de ejercer control efectivo en Mogadiscio y sus alrededores[20]. En este caso, Al-Shabaab se presenta como competidor del modelo de Estado-nación «westfaliano»[21]. Su presencia en el territorio somalí ha supuesto la descentralización de

[16] DENIZ KOBUS, Hamza. Warlord-Islamist Competition: A Comparison of Support Structures. *Journal of Military and Strategic Studies*, vol. 23 (2024), n.º 2, 178038619. ISSN 1488559X.

[17] FERGUSON, James. *¿Globalizando África? Observaciones desde un continente incómodo*. En línea. Relaciones Internacionales, junio de 2014, n.º 26, pp. 105–127. ISSN 1699-3950. Disponible en: https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2014.26.006

[18] Ibid.

[19] THE FUND FOR PEACE. *Global Data | Fragile States Index*. En línea. Fragile States Index | The Fund for Peace. 2024. Disponible en: https://fragilestatesindex.org/global-data/.

[20] NACIONES UNIDAS. *La situación en Somalia. Informe del Secretario General* [en línea]. Febrero de 2024. ONU nº S/2024/129. Disponible en: https://reliefweb.int/report/somalia/la-situacion-en-somalia-informe-del-secretario-general-s2024129

[21] DENIZ KOBUS, Hamza. Warlord-Islamist Competition: A Comparison of Support Structures. *Journal of Military and Strategic Studies*, vol. 23 (2024), n.º 2, 178038619. ISSN 1488559X.

la autoridad y de núcleos de poder, todos ellos luchando por obtener apoyos y financiación a cambio de servicios básicos. Al-Shabaab aprovecha las especificidades de su sociedad, integrando a miembros de distintos clanes en su estructura de liderazgo. En algunas áreas, se presenta como defensor de clanes marginados y aprovecha sus lealtades para reclutar a combatientes.

En otras palabas, su estructura de gobernanza está diseñada para implicar a las élites locales en la administración, expandir una percepción de la participación comunitaria y adquirir legitimidad con ello. Al-Shabaab cuenta con 9 administraciones regionales para las 11 regiones en el sur de Somalia[22]. La red de apoyo logístico que ofrecen algunos clanes es clave para la operatividad de Al-Shabaab, incluso para la recolección de impuestos. Ante esta realidad, el gobierno reunía el 11 de marzo de 2025 a distintos jefes tradicionales y mandos locales para aumentar el apoyo por parte de los clanes a las operaciones del Ejército somalí. Como respuesta, el grupo terrorista detonó un coche bomba que dejó al menos doce muertos y decenas de heridos.[23]

[22] MUBARAK, Mohamed y Ashley JACKSON. *Exploring the relationship between Al-Shabab and civilians in areas beyond state control*. Londres: ODI Report, 2023.

[23] INTERNACIONAL, Europa Press. *Al Shabaab ataca un hotel en Somalia que acogía una reunión oficial sobre la lucha contra el terrorismo*. En línea. europapress.es. 11/03/2025. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-shabaab-ataca-hotel-somalia-acogia-reunion-oficial-lucha-contra-terrorismo-20250311111933.html.

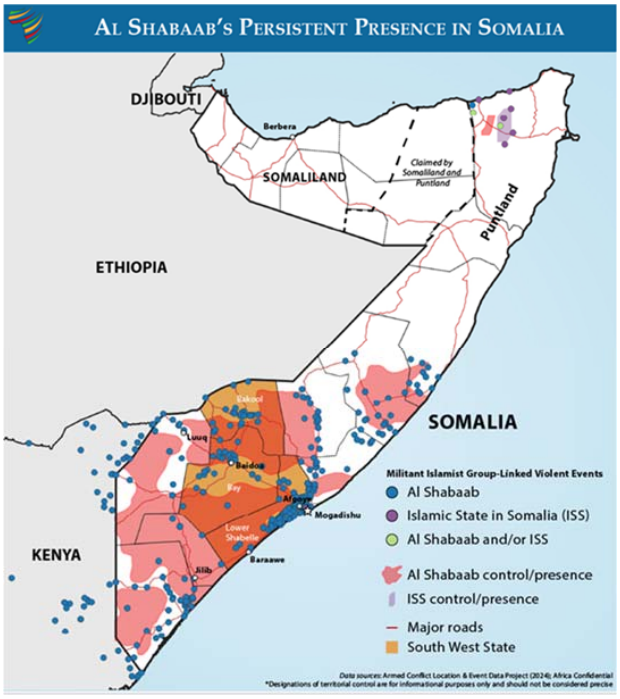


Figura1: Presencia de Al Shabaab en Somalia. Fuente*: https://africacenter.org/wp-content/uploads/2025/03/Somalia-AS-Map-2024-Final.pdf*

Financiación

El control territorial que tiene Al Shabaab ha facilitado su integración en la esfera política local, estableciendo estructuras alternativas de gobernanza, como impuestos sobre actividades económicas o el funcionamiento de los tribunales islámicos como órganos de justicia. Para el Gobierno, uno de los principales frentes para contrarrestar la insurgencia de Al-Shabaab es el financiero.

La financiación del terrorismo por parte de la población es uno de los factores que sostienen la continuidad de estos grupos. Según un informe del Consejo de Seguridad[24] los ataques de Al-Shabaab se llevan a cabo gracias a una sólida red financiera, que en

[24] NACIONES UNIDAS. *Carta de fecha 15 de octubre de 2024 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Presidente del Comité del Consejo de Seguridad dimanante de la resolución 2713 (2023) relativa a Al-Shabaab*. informe final del Grupo de Expertos dimanante de la resolución 2713 (2023). 2024.

2023 superaba un total de 150 millones de dólares, apoyada por estrategias comerciales a través de puestos de control en carreteras, extorsión de empresas locales o impuestos forzosos a la población. Todas ellas dirigidas a adquirir estructuras de recaudación informales para sostener sus operaciones y actividades violentas. Del mismo modo, en el mundo empresarial su financiación es adquirida tanto por fondos legítimos como ilícitos. Se realizan inversiones en negocios legales situados en las principales regiones de Somalia, en particular en Mogadiscio[25]. Junto a ello, todas las compañías en la zona sur de Somalia deben pagar impuestos sobre el uso de canales o ríos en el caso de las áreas rurales[26].

La tercera fuente de financiación es mediante otras actividades ilegales, como la explotación mineral, la piratería o comercio ilegal[27]. Este es el caso del contrabando de armas y la posesión de municiones a través del tráfico de embarcaciones pesqueras de vela tradicionales por el mar Arábigo como medio de transporte situados en Somalia y Yemen[28].

Por último, existe una fuente de financiación externa. El Departamento del Tesoro de Estados Unidos identificó y sancionó a dieciséis entidades e individuos que recaudan fondos para el grupo terrorista, entre ellos países del Cuerno de África, Emiratos Árabes Unidos y Chipre[29]. Ante un gobierno que no puede monopolizar la violencia en las zonas controladas, la recaudación de impuestos no solo aumenta la financiación del grupo, sino que les da legitimidad como estructura de gobierno paralelo, obligando a la ciudadanía a reconocer su autoridad. Y no solo eso, sino que el dinero a su vez es empleado en material armamentístico, aumentando la inseguridad y violencia empleada por el grupo terrorista.

---

[25] HIRAAL INSTITUTE. *A Losing Game: Countering Al-Shabab's Financial System*. Octubre de 2020. Conservado en: Mogadiscio, Somalia.

[26] Ibid.

[27] NACIONES UNIDAS, Informe sobre Al-Shabaab, 2024.

[28] Ibid.

[29] *Treasury Designates Transnational al-Shabaab Money Laundering Network*. En línea. U.S. Department of the Treasury. 11/03/2024. Disponible en: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2168.

Uso de la violencia

El terrorismo implica la coerción de la población mediante el uso estratégico de la violencia o la amenaza de la misma. El grupo Al-Shabaab ha utilizado los ataques asimétricos, el uso de artefactos explosivos improvisados o la violencia entre clanes para influir en el comportamiento de la población civil y fomentar el apoyo a su campaña violenta[30]. La violencia ejercida en sus áreas de control incluyen secuestros, agresión sexual, bloqueo o hambruna en los pueblos que no paguen impuestos o colaboren con el gobierno. En las zonas donde la presencia del gobierno es menor, es decir, en aquellas áreas donde no existen mecanismos de resolución de conflictos o justicia, la violencia es mayor y, por ende lo es el apoyo forzado a Al-Shabaab.

Por otro lado, se sirven de una serie de «tácticas de guerrilla», basadas en la sorpresa y la movilidad, en zonas donde la presencia del Estado es fuerte y de esta forma, desgastan las capacidades militares estatales para demostrar sus competencias. El uso de artefactos explosivos improvisados ha experimentado un crecimiento sustancial desde la subida al poder del presidente Hassan Sheikh Mohamud en 2022, aumentando de una media de 166,5 por año en 2020-2021 a 249,5 por año en 2022-2023, un crecimiento del 50%[31].

Asimismo, la ideología de Al-Shabaab, el salafismo yihadista, juega un papel central en la justificación del uso de la violencia, incluidos los ataques suicidas. La presencia de «combatientes extranjeros» educados en lugares como Afganistán e Iraq se relacionan con la radicalización del grupo y sus estrategias[32]. Su objetivo reside en incorporar militantes locales al movimiento yihadista transnacional y multiétnico[33].

---

[30] YEŞILTAŞ, Murat y Felix SHIHUNDU. *From 'Roving' to 'Stationary' Actors: Understanding the Territorial Logic of Al Shabaab in Somalia*. En línea. African Security, marzo de 2024, pp. 1–25. ISSN 1939-2214. Disponible en: https://doi.org/10.1080/19392206.2024.2327121.

[31] HIRAAL INSTITUTE. *Escalation and Adaptation. Assessing President Hassan Sheikh's War on Al-Shabab*. Mogadiscio: Hiraal Institute, 2024.

[32] ALBACETE PEREA, Álvaro. Anotaciones sobre la religión en el contexto de seguridad africano. En: *Monografías 144 África*, p. 37-58. Ministerio de Defensa, 2015 ISBN:978-84-9091-092-4

[33] REINARES, Fernando. «Yihadismo global y amenaza terrorista: de al-Qaeda al Estado Islámico - Real Instituto Elcano». Real Instituto Elcano, 1 de julio de

La lucha armada es considerada un medio estratégico y un deber religioso[34]. Esto es posible gracias a la glorificación del martirio y la promesa que serán recompensados con la vida eterna. Detrás de sus acciones, además, existe una motivación política[35], es decir, los terroristas islamistas apelan con frecuencia la responsabilidad de los musulmanes de enfrentarse a cualquier movimiento de contestación que amenace al mundo musulmán y a su proyecto político.

Los grupos terroristas de estas características promueven atentados suicidas como actos de sacrificio en el camino de la yihad[36]. Este tipo de ataques cuentan con una serie de ventajas tácticas como puede ser la alta tasa de mortalidad, el impacto psicológico de las víctimas, escaso empleo de recursos y la selección precisa de objetivos. Además perturban la vida cotidiana e impiden el funcionamiento del país. La persuasión religiosa también se traslada a las escuelas o «*madrasas*» basadas en la predicación por líderes religiosos y profesores radicalizados[37]. De esta forma, la religión se convierte en una herramienta clave para la movilización de militantes y perpetuación de la violencia en el territorio somalí.

Es en una circunstancia de pobreza generalizada donde la violencia sirve como medio de control sobre la población. La integración en el grupo incluye diversos incentivos económicos e incluso puede conferir estatus social[38]. Por tanto, el reclutamiento es un proceso inducido, que no tanto voluntario, o incluso forzado. En primer lugar, puesto que Al-Shabaab se asocia con los jóvenes, los empleadores desconfían de contratarlos y,

---

2015. https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/yihadismo-global-y-amenaza-terrorista-de-al-qaeda-al-estado-islamico/.

[34] ROMERO RAMÍREZ, Antonio José; DURÁN RODRÍGUEZ, Mª del Mar. Islam y terror. Convergencia Revista de Ciencias Sociales, [S.l.], n. 54, sep. 2010. ISSN 2448-5799. Disponible en: <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1161>.

[35] DE LA CORTE, Luis. Terrorismo, conflictos armados y Yihad. *Anuario del terrorismo yihadista 2020* [en línea]. 2020, 22. Disponible en: https://icfs-uam.es/wp-content/uploads/2021/03/Anuario-del-Terrorismo-Yihadista-2020_Luis-de-la-Corte.pdf

[36] HOFFMAN, Bruce. *Inside terrorism*. New York: Columbia University Press, 1998.

[37] UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN SOMALIA. *Countering Al-Shabaab Propaganda and Recruitment Mechanisms in South Central Somalia*. En línea. 2017. Disponible en: https://unsom.unmissions.org/sites/default/files/countering_al-shabaab_propaganda_and_recruitment_mechanisms_report_final_-_14_august_2017_0.pdf..e

[38] Ibid.

como consecuencia, existe un alto desempleo juvenil, llegando en 2023 al 34.28**%**[39]. Un informe de Naciones Unidas para el Desarrollo señalaba como la falta de oportunidades laborales, la necesidad de medios de subsistencia o abusos contra los derechos, son las principales causas de que jóvenes africanos se unan a grupos extremistas[40]. La realidad somalí no es distinta y la adhesión al grupo se plantea como opción viable para la subsistencia.

En 2022 más del 54,4%[41] se encontraba por debajo de la línea de pobreza al no tener forma de traer ingresos a sus familias. Solo el 33% de la población utiliza los servicios de saneamiento adecuados produciendo epidemias como la polio o sarampión, lo que agrava la salud pública[42]. Muchas de las zonas rurales carecen de centros de salud y personal médico adecuados debido a la baja inversión del presupuesto somalí al sector sanitario. La seguridad generalizada impide el acceso a las instalaciones y la milicia negocia los servicios básicos sanitarios a cambio de lealtades e impuestos.

Esta inseguridad, ahondada no solo por el conflicto sino también por la crisis climática que enfrenta, han obligado a cuatro millones de somalíes, una cuarta parte del país, a migrar a la ciudad[43].. La falta de oportunidades en la ciudad, tanto laborales como educativas, aumenta la vulnerabilidad de los jóvenes al reclutamiento por parte del grupo islamista.

---

[39] MACROTRENDS. *Somalia Youth Unemployment Rate 1991-2025*. En línea. Macrotrends | The Long Term Perspective on Markets. 2023. Disponible en: https://www.macrotrends.net/global-metrics/countries/SOM/somalia/youth-unemployment-rate.

[40] NACIONES UNIDAS. *La falta de empleo, principal motor para unirse a los grupos extremistas en el África subsahariana*. En línea. Noticias ONU. 07/02/2023. Disponible en: https://news.un.org/es/story/2023/02/1518377.

[41] DATOSMACRO. *Somalia - Riesgo de pobreza 2022*. En línea. Datosmacro.com. 2022. Disponible en: https://datosmacro.expansion.com/demografia/riesgo-pobreza/somalia.

[42] UNICEF. *2023 UNICEF Somalia Annual Report*. 2024.

[43] MOHAMED ABDI, Shukri. *El éxodo rural somalí: «Abandonamos nuestro pueblo porque no llovía. Quiero quedarme en la ciudad para salvar a mis hijos»*. En línea. El País. Mayo de 2023. Disponible en: https://elpais.com/planeta-futuro/2023-05-26/el-exodo-rural-somali-abandonamos-nuestro-pueblo-porque-no-llovia-quiero-quedarme-en-la-ciudad-para-salvar-a-mis-hijos.html. .

Para los jóvenes sin empleo o formación, el reclutamiento pasa a ser una opción viable que incluye buena paga, educación islámica gratuita e incluso matrimonio[44]. El reclutamiento forzado en las zonas controladas por Al-Shabaab lleva también a la persecución y a la necesidad de migrar. Al-Shabaab ha penetrado en los campamentos de refugiados somalíes en Etiopía y Kenia, como Dadaab, en el que se encuentran numerosas células simpatizantes que han facilitado los ataques del grupo[45].

Como consecuencia, se han endurecido las medidas de contención y registro de refugiados somalíes[46]. En 2023, se registraban 110.000 somalíes desplazados a los campamentos de Dadaab por el conflicto y la sequía[47]. Incluso pasadas las fronteras porosas del territorio somalí, la vulnerabilidad al reclutamiento por parte de la milicia es latente, y los que regresan al país se ven envueltos en las complejas dinámicas de clanes y amenazas a su seguridad. El número de refugiados obligados a huir del conflicto experimentó un crecimiento del 53% entre 2020-2023[48]. Estas tendencias muestran no solo la inestabilidad nacional, sino también las implicaciones para la región africana Oriental.

---

[44] UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN SOMALIA. *Countering Al-Shabaab Propaganda and Recruitment Mechanisms in South Central Somalia*. 2017

[45] N.IKANDA, Fred, Abdirahman A. MUHUMAD y Jana KUHNT. Refugee securitization and the challenges of formal integration: case of Somali refugees in Kenya and Ethiopia. *Comparative Migration Studies* [en línea]. 2025, **13**(5). Disponible en: https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/articles/10.1186/s40878-024-00419-7?utm_source=chatgpt.com#citeas

[46] Ibid.

[47] HUJALE, Moulid. *Somalíes que huyen de la sequía y el conflicto aumentan la población de los campamentos de Dadaab, en Kenia | ACNUR España*. En línea. ACNUR España. 28/02/2023. Disponible en: https://www.acnur.org/es-es/noticias/historias/somalies-que-huyen-de-la-sequia-y-el-conflicto-aumentan-la-poblacion-de-los#:~:text=La%20falta%20de%20lluvias%20y%20el%20persistente%20conflicto,campamentos%20kenianos,%20que%20ya%20luchaban%20contra%20la%20sequía.

[48] OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA-SOMALIA. Informe sobre estadísticas migratorias 2021 (en línea). Mogadishu: National Bureau of Statistics, 2024. Disponible en: https://nbs.gov.so/wp-content/uploads/2024/11/Migration-Statistics-Report-2024.pdf

Apoyo social

El apoyo civil a Al-Shabaab es difuso. Por un lado, una parte de la población local apoya al grupo islamista por la formación de una identidad religiosa compartida y la voluntad de establecer una estructura gubernamental que perdure. Por otro, un estudio de Naciones Unidas en Somalia[49] sobre la actitud hacia Al-Shabaab por parte de la población registraba que, mientras algunos encuestados pensaban que las zonas en control de Al-Shabaab eran relativamente seguras, de paz y estabilidad económica a causa de la ausencia de conflicto de clanes; la mayoría recalcaba el efecto negativo del grupo islamista sobre sus comunidades. La realidad es que matan a civiles, confiscan la propiedad, realizan secuestros y crean una cultura de desconfianza.

Conclusiones

Los mecanismos de poder paralelo en Somalia, encarnados principalmente por Al-Shabaab, responden a un contexto de debilitamiento estructural del Estado y la desafección ciudadana hacia los modelos de gobernanza impuestos desde el exterior.

En la dimensión de la gobernanza, la incapacidad del Estado somalí para articular una estructura híbrida y legítima ha dejado un vacío que Al-Shabaab ha sabido ocupar, integrando a clanes marginados y ofreciendo unos servicios básicos que no llegan desde su gobierno.

Su estructura de financiación, basada en actividades tanto lícitas como ilícitas, permiten la continuidad del grupo en la zona. Este dinero es empleado en armas y estructuras que alimentan su poder y el uso de la violencia. A través de ellas, la población es coaccionada y obligada a responder a su autoridad. El equilibrio entre la coerción y los servicios prestados permite al grupo terrorista institucionalizarse parcialmente y presentarse como un actor político.

[49] UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN SOMALIA. *Countering Al-Shabaab Propaganda and Recruitment Mechanisms in South Central Somalia.*2017

El futuro de Somalia, por tanto, es incierto. El desmantelamiento del grupo terrorista requeriría «erosionar su capacidad para infiltrarse en las zonas controladas por el gobierno para gobernar, cobrar impuestos y aplicar la justicia» dado que estas funciones constituyen las principales fuentes de su resistencia y financiación[50].

El Gobierno central debe responder a las demandas de su sociedad, y adaptar su estructura estatal a la voluntad política, esto es, a su sociedad enraizada en los clanes como base organizativa. Pero para cohesionar y reconstruir el país, se deben reducir las barreras socioeconómicas y religiosas que convierten el reclutamiento en la única opción para la subsistencia. La religión a su vez, aparte de ser un desafío, podría ser herramienta de reconciliación nacional y con este fin sería necesario promover el diálogo interreligioso que mitigue los sentimientos de odio y el vínculo entre religión y violencia, algo que solo puede ocurrir desde el interior. Quizá el desarrollo de Somalia reside en sus actores locales, que no en los internacionales, puesto que ellos gozan de legitimidad entre sus comunidades. La reconstrucción nacional, en resumen, debe pasar por la recuperación de la confianza entre las comunidades locales y un gobierno que les proteja.

*Cristina Contreras López**

Alumna en prácticas en el IEEE.

Doble grado en RRII y Comunicación global.

[50] NSAIBIA, Heni, Caleb WEISS, Brian DODWELL y Stig JARLE HANSEN. CTC Sentinel: January 2023 Issue. *Counter Terrorist Trends and Analysis,* enero de 2023

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

51/2025 20 de junio de 2025



Augusto Conte de los Ríos *

Soberanía en las profundidades: el lecho marino como nuevo dominio estratégico

Soberanía en las profundidades: el lecho marino como nuevo dominio estratégico

Resumen:

El lecho marino se ha consolidado como un nuevo dominio estratégico en el que convergen intereses geopolíticos, económicos, tecnológicos y ambientales. A partir de un análisis comparativo de las estrategias nacionales de Francia, Estados Unidos, China y España, este trabajo examina cómo los Estados articulan su acción en relación con los fondos marinos, considerando capacidades técnicas, marcos jurídicos y doctrinas de soberanía. Se emplea el modelo de Bartlett como marco teórico para evaluar la coherencia entre fines, medios, entorno estratégico, recursos limitados y riesgos. Mientras Francia ha desarrollado un enfoque integrado y anticipatorio, y China y Estados Unidos avanzan desde posiciones distintas pero decididas, España revela una desconexión preocupante entre su discurso institucional y sus capacidades reales. El estudio concluye con propuestas concretas para que España aborde este reto de forma integral, reforzando su acción estatal, científica y diplomática en un espacio cada vez más disputado.

Palabras clave:

Lecho Marino, Soberanía, Estrategia, Gobernanza Oceánica, Bartlett.

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

Sovereignty in the Depths: The Seabed as a New Strategic Domain.

Abstract:

The seabed has emerged as a new strategic domain where geopolitical, economic, technological, and environmental interests converge. This article presents a comparative analysis of the national strategies of France, the United States, China, and Spain regarding the deep sea, focusing on legal frameworks, technological capabilities, and sovereignty doctrines. Bartlett's strategic model is applied as a theoretical framework to evaluate coherence between ends, means, strategic environment, approaches, resource constraints, and risk. While France has adopted an integrated and forward-looking strategy, and China and the U.S. follow divergent yet deliberate paths, Spain shows a concerning gap between institutional discourse and actual capabilities. The study concludes with specific proposals for Spain to adopt a comprehensive approach, reinforcing state, scientific, and diplomatic action in an increasingly contested maritime domain.

Keywords:

Seabed, Sovereignty, Strategy, Ocean Governance, Bartlett.

1. Introducción

En el siglo XXI, los fondos marinos se han convertido en un espacio estratégico de primer orden[1]. Más allá de su rol tradicional como límite físico y recurso de investigación científica, representa hoy un dominio vital para la seguridad energética, la autonomía tecnológica, la defensa nacional y la sostenibilidad ambiental. La expansión de la minería submarina, la instalación de infraestructuras críticas (como cables de telecomunicaciones, sensores y ductos), y la creciente actividad de vehículos submarinos autónomos (AUV) son síntomas inequívocos de una competición internacional que no solo se acelera, sino que se torna más compleja y multidimensional[2].



Ilustración 1 Jornadas sobre el lecho marino en Cartagena (Fuente: Fundación Círculo).

Desde la entrada en vigor en 1994 de la «Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar» (CNUDM o Convemar), el espacio oceánico ha sido objeto de un detallado marco normativo, que distingue entre zonas bajo jurisdicción estatal (como la Zona Económica Exclusiva o la plataforma continental) y áreas comunes más allá de la jurisdicción nacional, como la denominada Zona o fondo marino internacional, considerada patrimonio común de la humanidad. Esta arquitectura legal, basada en el

[1] Armada (2023, 15 de noviembre). Vídeo de las Jornadas *"El lecho marino, nuevo espacio de interés y disputa"*. Recuperado de https://www.youtube.com/live/VgF63tdNRKI?si=3GAnKdu8t7vj_xYr
[2] Fundación Círculo. (2025, 26 de febrero). *Vídeo de las Jornadas "El lecho marino, nuevo espacio de interés tecnológico"*. YouTube. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=2jc2d2Kg2RI&t=7109s

consenso de los años 80, está siendo tensionada por nuevas realidades políticas y tecnológicas[3].

En abril de 2025, esta tensión alcanzó un nuevo hito con la firma de una nueva orden ejecutiva por parte del presidente de los Estados Unidos, autorizando de facto la minería submarina en aguas internacionales sin el aval de la «Autoridad Internacional de los Fondos Marinos» (AIFM o ISA, por sus siglas en inglés), organismo creado por la Convemar para regular tales actividades[4]. Aunque Estados Unidos no es parte de la Convención, hasta ahora había respetado sus disposiciones como derecho consuetudinario. Esta decisión unilateral no solo ha provocado una reacción en cadena entre actores estatales y no estatales, sino que ha acelerado los esfuerzos para concluir un código minero internacional, largamente estancado.

Frente a esta situación, algunos Estados han adoptado estrategias claras y operativas. Francia, por ejemplo, aprobó en 2022 la «Stratégie ministérielle de maîtrise des fonds marins», con el objetivo de alcanzar la plena capacidad de intervención a 6.000 metros de profundidad para el año 2030[5]. Esta estrategia integra medios civiles y militares, capacidades de observación y defensa, así como una visión de largo plazo sobre la gobernanza oceánica. La profundidad de su ambición técnica se basa en un ecosistema industrial robusto, instituciones como el SHOM (Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Marina) y una red de cooperación internacional proactiva[6].

En cambio, España se encuentra en cierta desventaja estratégica. A pesar de contar con una de las mayores zonas económicas exclusivas (ZEE) de Europa y con intereses geopolíticos relevantes en el Atlántico, carecemos de una estrategia nacional coherente para el lecho marino ni de medios para su vigilancia. La «Estrategia Nacional de Seguridad Marítima 2024» (ENSM-2024) apenas menciona el fondo oceánico, y la

[3] Hache, E., Normand, E. y Roche, C. (2024). Exploiter les fonds marins: une nouvelle frontière géopolitique? *Revue internationale et stratégique*, 136(4), 173-183.
[4] The Economist (2025, 25 de abril). *A Trump executive order will unleash a global deep-sea mining boom*. Recuperado de https://www.economist.com/international/2025/04/25/a-trump-executive-order-will-unleash-a-global-deep-sea-mining-boom
[5] Marine Nationale (2023, 1 de diciembre). *Objectif: -6000 mètres: préparer les capacités nécessaires à notre ambition*. *Cols Bleus*. Recuperado de https://www.colsbleus.defense.gouv.fr/fr/objectif-6000-metres-preparer-les-capacites-necessaires-notre-ambition
[6] Saliou, V. (2023). Les grands fonds marins: nouveaux espaces de conflictualités. *Revue Défense Nationale*, 862(7), 65-70.

postura española se ha centrado hasta ahora en una defensa ambiental que, aunque legítima, no va acompañada de capacidades tecnológicas o presencia operativa[7].

La necesidad de repensar esta postura es más urgente si se considera el creciente valor económico del fondo marino. La llamada «nueva fiebre del oro submarino» se explica por la abundancia de minerales críticos en la corteza oceánica: níquel, cobalto, manganeso, tierras raras y cobre, esenciales para las cadenas de suministro de tecnologías estratégicas como baterías, turbinas eólicas, vehículos eléctricos o misiles de largo alcance[8]. El agotamiento o inseguridad de fuentes terrestres –acentuado por la dependencia de China en la refinación de estos minerales– ha multiplicado el interés por la minería en la fractura Clarion-Clipperton, donde la ISA ya ha otorgado más de 30 concesiones de exploración a empresas y Estados[9].

Además del interés económico, los fondos marinos tienen implicaciones críticas para la defensa. El control del lecho oceánico es indispensable para garantizar la integridad de infraestructuras submarinas como cables de comunicación, cuya alteración o sabotaje puede tener efectos sistémicos. Aunque descartemos el emplazamiento de armamento nuclear o de destrucción masiva, sí permite el despliegue de sistemas acústicos para la detección de submarinos nucleares estratégicos, así como la instalación de sensores sísmicos de alerta temprana[10].

Esta dimensión militar, aunque más opaca, está presente en las doctrinas de potencias como China, Rusia y Estados Unidos, que reconocen el carácter estratégico de las infraestructuras submarinas. En los últimos años, el sabotaje de los gasoductos Nord Stream, las amenazas hutíes contra cables en el mar Rojo, la investigación por daños en conexiones entre Finlandia y Estonia, y varios cortes deliberados de cables de

[7] Conte de los Ríos, A. (2023, 28 de noviembre). El lecho marino, nuevo espacio de interés y disputa. *Revista Ejércitos*. Recuperado de https://www.revistaejercitos.com/focus/seguridad-maritima/el-lecho-marino-nuevo-espacio-de-interes-y-disputa/

[8] NOAA (2025, 25 de abril). *'The next gold rush': President Trump unlocks access to critical deep seabed minerals*. Recuperado de https://www.noaa.gov/news-release/next-gold-rush-president-trump-unlocks-access-to-critical-deep-seabed-minerals

[9] Conte de los Ríos, A. (2024, 25 de julio). Minería submarina: Nuevo espacio de conflicto. *Revista Ejércitos*. Recuperado de https://www.revistaejercitos.com/focus/mineria-submarina/

[10] Naciones Unidas (1971). *Tratado sobre la prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo* (A/RES/2660(XXV).

comunicaciones han evidenciado su vulnerabilidad y la necesidad urgente de mejorar su protección[11].

En el plano multilateral, la entrada en escena del nuevo Tratado sobre la Biodiversidad Marina en Áreas Fuera de la Jurisdicción Nacional (BBNJ, por sus siglas en inglés) añade una capa normativa adicional[12]. Este instrumento tiene como objetivo proteger la biodiversidad en alta mar mediante herramientas como las áreas marinas protegidas, las evaluaciones de impacto ambiental y el reparto equitativo de beneficios derivados de los recursos genéticos marinos. Su implementación plantea interrogantes sobre cómo equilibrar la conservación con el acceso a recursos estratégicos, y sobre qué actores tendrán capacidad real para cumplir y hacer cumplir sus disposiciones[13].

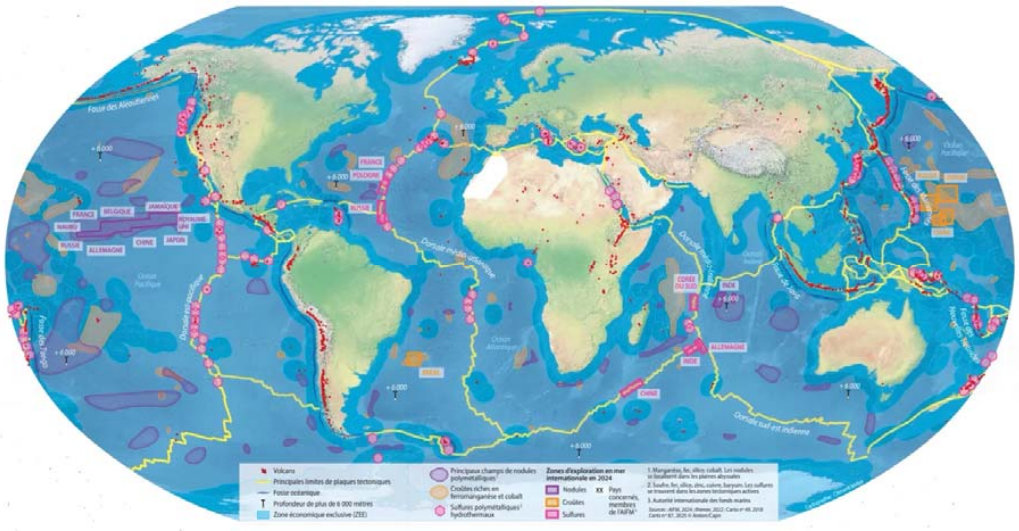


Ilustración 2 Situación de la minería submarina en el mundo (Fuente: Diplomatie).

En un contexto de transformación acelerada, este trabajo explora el marco jurídico que regula los fondos marinos y analiza cómo distintas potencias están posicionándose en este nuevo espacio estratégico. A partir del contraste entre enfoques nacionales, se identifican carencias, oportunidades y buenas prácticas que permiten trazar una

[11] Bashfield, S. (2024). *Defending seabed lines of communication*. *Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs*. Advance online publication

[12] Conte de los Ríos, A. (2023, 8 de abril). *El Tratado de Alta Mar y la protección de la biodiversidad marina*. Global Strategy. Recuperado de https://global-strategy.org/el-tratado-de-alta-mar-y-la-proteccion-de-la-biodiversidad-marina/

[13] Stehelin, T. (2023). La négociation de l'accord sur la biodiversité en haute mer (BBNJ) dans la fabrique multilatérale de la gouvernance financière d'un bien commun. *Revue d'économie financière*, 151(3), 277-289.

propuesta para España. La premisa es clara: quien no participe activamente en el fondo marino quedará al margen del tablero geopolítico del siglo XXI.

2. Marco jurídico internacional: gobernanza, conflictos y nuevas reglas

La base legal que rige las actividades en los océanos del mundo es la Convemar, adoptada en 1982 y en vigor desde 1994. Esta convención establece la arquitectura jurídica de los espacios marítimos y delimita claramente las competencias soberanas de los Estados sobre las aguas interiores, el mar territorial (hasta 12 millas náuticas), la zona contigua (12 a 24 millas), la ZEE (hasta 200 millas), y la plataforma continental (que puede extenderse hasta 350 millas náuticas en casos específicos)[14].

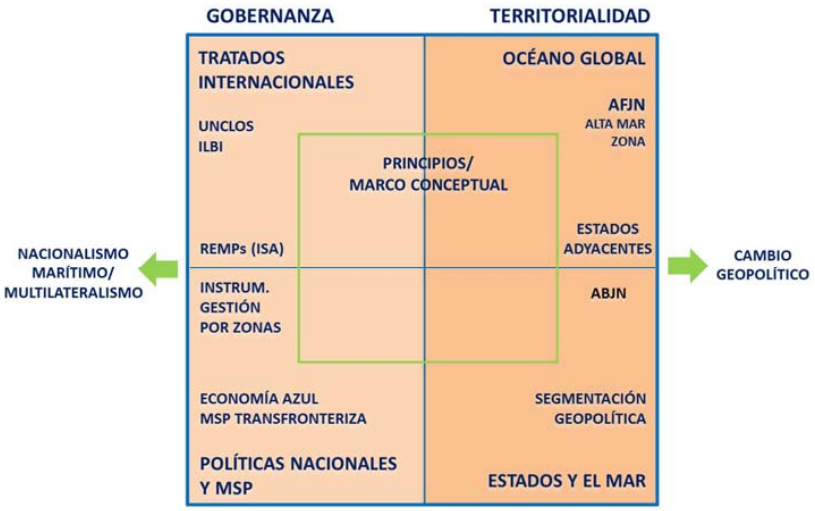


Ilustración 3 Situación de la gobernanza de los océanos (Fuente: Suárez-Vivero).

Más allá de estos límites se encuentra la Zona, que abarca el fondo marino y su subsuelo más allá de la jurisdicción nacional. Esta Zona fue declarada «patrimonio común de la humanidad» en el artículo 136 de la Convemar, y su exploración y explotación solo pueden realizarse «en beneficio de la humanidad en su conjunto» (art. 140). Para administrar este espacio, la Convención creó la ISA con sede en Kingston (Jamaica)[15].

[14] Ibáñez Gómez, F. (Coord.). (2025). *Seguridad marítima: nuevos retos*. CISDE Editorial.
[15] Suárez de Vivero, J. L. (2023, junio 14–16). *Áreas marinas fuera de la jurisdicción nacional, geopolítica y relaciones internacionales*. Congreso DEEPMED. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=XwG8_GRs8VE

La creación de la ISA fue uno de los elementos más innovadores del régimen de Montego Bay. Su misión es organizar, regular y controlar todas las actividades relacionadas con los recursos minerales del fondo oceánico en la Zona. Desde 1994, la ISA ha adoptado un enfoque progresivo: primero estableció un régimen de exploración basado en contratos de larga duración hasta 15 años, sin avanzar aún hacia un marco legal definitivo que regule la explotación comercial. Hasta la fecha, la ISA ha suscrito 31 contratos de exploración, distribuidos entre **N** nódulos polimetálicos (19), **S** sulfuros polimetálicos (7) y **C** costras ricas en cobalto (5), en zonas como la fractura Clarion-Clipperton, el océano Índico central, la Dorsal Mesoatlántica y el océano Pacífico occidental[16].

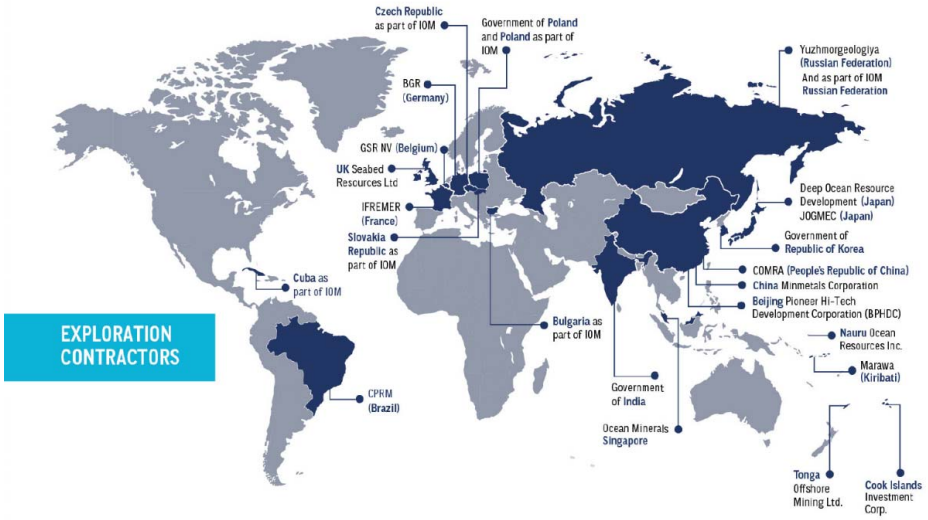


Ilustración 4 Países con contratos de exploración en el lecho marino (Fuente: ISA).

Los contratos están distribuidos entre empresas estatales, consorcios públicos-privados e instituciones científicas respaldadas por Estados Parte. Entre los principales actores figuran China, Rusia, Japón, Francia, Alemania, Corea del Sur e India. Francia, por ejemplo, participa activamente a través del IFREMER (Instituto Francés de Investigación para la Explotación del Mar), uno de los institutos oceanográficos más avanzados del mundo.

[16] Conte de los Ríos, Augusto (2024b). La minería submarina nuevo espacio de conflictos. *Revista Ejércitos*. Recuperado de https://www.revistaejercitos.com/focus/mineria-submarina

Para los nódulos polimetálicos, cada contratista tiene asignada un área de 75.000 kilómetros cuadrados; para los sulfuros polimetálicos, el área es de 10.000 kilómetros cuadrados dividida en 100 bloques, cada uno de no más de 100 kilómetros cuadrados; y para las costras de ferromanganeso ricas en cobalto, la superficie autorizada es de 3.000 kilómetros cuadrados, dividida en 150 bloques de no más de 20 kilómetros cuadrados cada uno.

Tabla 1 Concesiones de Exploración de la ISA (Fuente: ISA).

Concesiones de la ISA		**CONTRATOS**			
	Contratista	**N**	**S**	**C**	**Total**
1	Organización Conjunta Interoceanmetal	1			1
2	JSC Yuzhmorgeologiya	1			1
3	Gobierno de la República de Corea	1	1	1	3
4	Asociación de Investigación y Desarrollo de Recursos Minerales Oceánicos de China	1	1	1	3
5	Deep Ocean Resources Development Co. Ltd.	1			1
6	Instituto Francés de Investigación para la Explotación del Mar	1	1		2
7	Gobierno de la India	1	1		2
8	Instituto Federal de Geociencias y Recursos Naturales	1	1		2
9	Nauru Ocean Resources Inc.	1			1
10	Tonga Offshore Mining Limited	1			1
11	Global Sea Mineral Resources NV	1			1
12	Loke CCZ (*antes UK Seabed Resources Ltd.*)	2			2
13	Marawa Research and Exploration Ltd.	1			1
14	Ocean Mineral Singapur Pte. Ltd.	1			1
15	Corporación de Inversiones de las Islas Cook	1			1
16	China Minmetals Corporation	1			1
17	Beijing Pioneer Hi-Tech Development Corporation	1			1
18	Ministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Federación Rusa		1	1	2
19	Gobierno de Polonia		1		1
20	Japón Organización para los Metales y la Seguridad Energética			1	1
21	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais S.A.*			1	1
22	Blue Minerals Jamaica Ltd	1			1
	TOTAL	**19**	**7**	**5**	**31**

La ISA está sometida a fuertes presiones. Mientras empresas y países promotores exigen avanzar hacia la explotación comercial, otros actores –como Francia, España, Alemania o Canadá– han pedido una moratoria o pausa precautoria, en tanto no se cuente con estudios científicos concluyentes sobre el impacto ambiental de estas operaciones.

Estados Unidos no ha ratificado la Convemar, pero históricamente ha respetado sus disposiciones como parte del derecho internacional consuetudinario. Sin embargo, en abril de 2025, el presidente Donald Trump firmó una orden ejecutiva que autoriza la

minería submarina en alta mar sin la aprobación de la ISA. Esta decisión rompe con el principio de que las actividades en la Zona deben realizarse bajo supervisión multilateral y supone, de facto, un desafío frontal al sistema de gobernanza oceánica internacional.

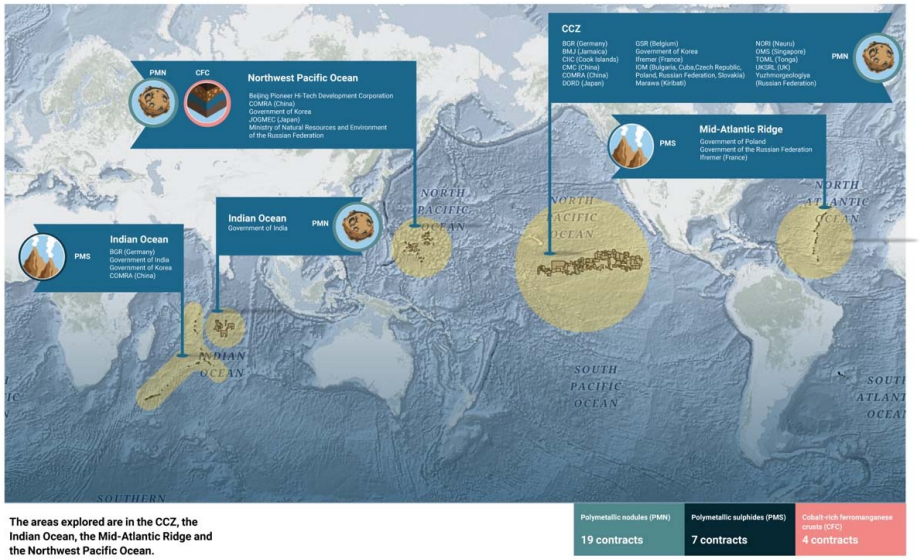


Ilustración 5 Mapa de las concesiones de la ISA (Fuente: ISA).

La orden no se limita a la ZEE estadounidense, sino que pretende autorizar operaciones más allá de la jurisdicción nacional. Además, ordena a agencias federales como la NOAA (Administración Nacional Oceánica y Atmosférica) y el Departamento de Defensa que trabajen para asegurar licencias y capacidades industriales que permitan la explotación de minerales críticos (níquel, cobalto, manganeso, etc.) en el fondo oceánico. El argumento invocado es la seguridad nacional y la reducción de la dependencia de China en la cadena de suministro.

Esta decisión ha generado una fuerte reacción internacional. Francia denunció que «el abismo no está en venta», mientras la Unión Europea recordó que las normas de la Convemar son vinculantes incluso para los países no firmantes, en la medida en que forman parte del derecho internacional consuetudinario[17]. China, por su parte, acusó a Estados Unidos de violar la legalidad internacional, a pesar de su propio historial contradictorio en el mar de la China Meridional.

[17] Hodgson, R. (2025, 28 de abril). European Commission questions legality of US seabed mining plans. *Euronews*. Recuperado de https://www.euronews.com/my-europe/2025/04/28/european-commission-questions-legality-of-us-seabed-mining-plans

Paradójicamente, la orden ejecutiva ha impulsado un movimiento dentro de la propia ISA: su secretaria general, Leticia Carvalho, declaró a *The Economist* que la medida estadounidense ha galvanizado a los 169 Estados miembros para acelerar la adopción del «Código Minero», que podría estar listo antes de que acabe el año 2025[18].

El «Código Minero» constituye el marco normativo elaborado por la ISA para regular las actividades de prospección, exploración y explotación de recursos minerales en la Zona, es decir, el fondo marino y su subsuelo más allá de los límites de la jurisdicción nacional, conforme a lo establecido en la Convemar[19].

Actualmente, el código incluye tres reglamentos específicos de exploración —para nódulos polimetálicos, sulfuros polimetálicos y costras ferromangánicas ricas en cobalto—, así como recomendaciones técnicas dirigidas a contratistas y Estados patrocinadores. Desde 2014, la ISA trabaja en la redacción del reglamento de explotación, que busca compatibilizar el desarrollo económico con una protección rigurosa del medio marino. Este instrumento, aún en fase de deliberación en el Consejo de la ISA, será jurídicamente vinculante y definirá las condiciones de acceso futuro a los recursos minerales de la Zona[20].

A este panorama se suma un nuevo instrumento: el Tratado sobre la Biodiversidad Marina en Áreas Fuera de la Jurisdicción Nacional, o BBNJ, aprobado por la ONU en 2023. Aunque aún no ha entrado en vigor, ya que requiere al menos 60 ratificaciones, representa un cambio cualitativo en la gobernanza oceánica.

El BBNJ establece mecanismos para:

- La creación de áreas marinas protegidas en alta mar.
- La realización obligatoria de evaluaciones de impacto ambiental para actividades que puedan afectar significativamente la biodiversidad.
- El acceso y reparto justo de beneficios derivados de los recursos genéticos marinos.

[18] The Economist (2025, 25 de abril). *A Trump executive order will unleash a global deep-sea mining boom*. Recuperado de https://www.economist.com/international/2025/04/25/a-trump-executive-order-will-unleash-a-global-deep-sea-mining-boom

[19] ISA (2012). *Autoridad Internacional de los Fondos Marinos: Textos básicos* (2.ª ed.). Kingston, Jamaica.

[20] Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (2021). *Código Minero: Reglamento de explotación (borrador)*.Recuperado de https://www.isa.org.jm/the-mining-code/draft-exploitation-regulations-2/

- La transferencia de tecnología marina y la creación de capacidades en países en desarrollo.

El tratado pretende cerrar una laguna legal del régimen de Montego Bay, que regula el fondo marino —la denominada Zona— pero no las aguas superpuestas, es decir, la columna de agua en alta mar. Al incorporar principios de justicia ambiental, cooperación científica y equidad, el BBNJ aspira a convertirse en un contrapeso normativo frente a las tendencias explotadoras dominantes, corrigiendo así una de las principales omisiones de la Convemar[21].

Mientras la ISA rige el lecho marino, el BBNJ introduce un enfoque ecosistémico e integrador para la columna de agua. Igual que la ISA, el nuevo tratado fija una autoridad que se encargará de aplicar y supervisar el BBNJ. Francia ha sido uno de sus principales impulsores; España ha mostrado respaldo político, aunque con menor protagonismo. Estados Unidos, en línea con su enfoque soberanista, se ha mantenido al margen.

En este caso, el BBNJ es un instrumento internacional jurídicamente vinculante (ILBI por sus siglas en inglés) en el marco de la Convemar, cuyo objetivo es conservar y usar de forma sostenible la biodiversidad marina en áreas fuera de la jurisdicción nacional. Surge como respuesta a la sobreexplotación y falta de regulación en estas zonas, y se centra en cuatro pilares clave: recursos genéticos marinos, herramientas de gestión espacial (como áreas marinas protegidas), evaluaciones de impacto ambiental y cooperación para la creación de capacidades y transferencia tecnológica.

La confluencia de estos instrumentos —Convemar, ISA, BBNJ— debería constituir un régimen integral, coherente y robusto para la gobernanza del océano profundo. En la práctica, el sistema presenta tensiones estructurales que reflejan una lucha no resuelta entre universalismo jurídico y soberanismo extractivo. La lógica del patrimonio común se enfrenta a la lógica del acceso preferente. La cooperación multilateral tropieza con agendas nacionales que priorizan el interés estratégico y económico a corto plazo. A ello se suman desafíos tecnológicos inéditos: la expansión de la inteligencia artificial submarina, los sensores autónomos, la genética, o los cables de telecomunicaciones con capacidad de autocorrección y resistencia a sabotajes. Estos avances superan el marco

[21] Carro Pitarch, M. (2023). El "Acuerdo BBNJ": Hacia un nuevo régimen para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina en zonas fuera de la jurisdicción nacional. *Revista Española De Derecho Internacional*, *75*(2), 231-256.

legal actual y requieren una revisión profunda de los conceptos clásicos del derecho del mar.

Se tratan de instrumentos sin mecanismos coercitivos efectivos y cuya dependencia financiera de algunos de los principales actores mina su independencia técnica. En este escenario de gobernanza fragmentada, la protección del lecho marino como bien común global se encuentra en una encrucijada: avanzar hacia un régimen multilateral robusto, basado en la equidad, el conocimiento científico y el principio de precaución, o permitir que prevalezca una lógica de «quien llega primero, explota primero», con implicaciones jurídicas, ambientales y geopolíticas profundas. El derecho del mar, concebido en Montego Bay como una respuesta progresista del siglo XX, se ve hoy puesto a prueba por los desafíos de un nuevo siglo.

3. España

España ha sido históricamente una nación marítima, pero la continuidad entre tradición y estrategia no ha sido siempre lineal[22]. En el ámbito específico del lecho marino, el recorrido institucional español revela más ausencias que definiciones, más principios declarativos que capacidades materiales, y más retórica ambientalista que presencia estratégica real. La comparación entre la «Estrategia de Seguridad Marítima Nacional de 2013» (ESNM-2013) y su sucesora la «Estrategia Nacional de Seguridad Marítima de 2024» (ENSM-2024) permite trazar esta evolución con claridad, pero también con decepción[23].

En lo que respecta al fondo oceánico como dimensión estratégica, el avance de España sigue siendo meramente simbólico, a pesar del reconocimiento creciente de su importancia en los planos económico, geopolítico y militar. La principal debilidad de la estrategia española radica en su escasa aplicabilidad operativa, lo que la condena a un continuismo estéril, sostenido por objetivos excesivamente generales, enunciados retóricos y, en muchos casos, metas de difícil ejecución en un entorno institucional marcado por la fragmentación, una visión estrecha, cortoplacista y con una lógica compartimentada.

[22] Bordeje y Moreno, F. (1978). *Vicisitudes de una política naval*. Editorial San Martín.
[23] Notario Ezquerra, A. (2024). Hacia una nueva Estrategia Nacional de Seguridad Marítima. En F. Ibáñez Gómez (Coord.), *Seguridad marítima: una incertidumbre permanente* (pp. 69–100). J.M. Bosch

Pueden señalarse dos omisiones especialmente graves. En primer lugar, la ausencia de una voluntad política y operativa decidida para promover una integración efectiva y una racionalización real del sistema de seguridad marítima. En segundo lugar, la falta de una asignación presupuestaria específica que respalde proyectos estratégicos bajo parámetros de eficiencia, sostenibilidad e interoperabilidad. Estas deficiencias estructurales dificultan cualquier posibilidad de alcanzar una verdadera unidad de acción, perpetuando un modelo descoordinado e ineficaz que contrasta con la proactividad y cohesión estratégica observadas en otros actores internacionales[24].

La ESNM-2013 constituyó, en su momento, un hito normativo de notable relevancia. Fue la primera estrategia marítima nacional adoptada en el seno de la Unión Europea, y no por casualidad: España ya contaba entonces con una de las ZEE más extensas del continente y afrontaba desafíos de gobernanza en espacios dispersos entre dos continentes y varios mares. La estrategia partía de una visión integral del dominio marítimo como un espacio global y compartido, e identificaba una serie de intereses nacionales que abarcaban desde la protección del comercio marítimo hasta la vigilancia de los espacios de soberanía y la respuesta a amenazas híbridas. El enfoque era conceptualmente ambicioso, pero limitado en su ejecución operativa.

Uno de los déficits más llamativos de la ESNM-2013 era la ausencia de un tratamiento específico y articulado del lecho marino como espacio estratégico. A pesar de que ya existían indicios claros sobre el valor de los recursos minerales del fondo oceánico y sobre la importancia creciente de las infraestructuras submarinas (cables, sensores y ductos), el documento apenas abordaba estos temas de forma marginal, diluyéndolos en generalidades sobre el medio ambiente marino o la seguridad de infraestructuras críticas. Este vacío resultaba paradójico si se considera que, ya en esa época, Francia había comenzado a perfilar una estrategia de control de los fondos marinos, y que China empezaba a operar vehículos capaces de llegar a 3.500 metros de profundidad.

Otra de las limitaciones de la ESNM-2013 fue la indefinición geográfica de sus áreas de interés. Aunque supuso un paso importante al establecer una doctrina estratégica para la acción marítima del Estado, no logró concretar con claridad los espacios sobre los que proyectar esa estrategia. Esta ambigüedad resultó especialmente problemática en zonas

[24] García Sánchez, F. (2024). Estrategia de Seguridad Marítima Nacional 2024 (ESMN 24). *Cuadernos de Pensamiento Naval*, *24*(38), 11–26.

sensibles como Canarias, donde la falta de delimitaciones marítimas firmes con Marruecos —en torno al monte Tropic— ha dado lugar a tensiones e incertidumbre jurídica. A ello se suma la ausencia de capacidades tecnológicas propias para la vigilancia y explotación de los fondos marinos, lo que ha mantenido a España en una situación de dependencia y vulnerabilidad que aún persiste[25].

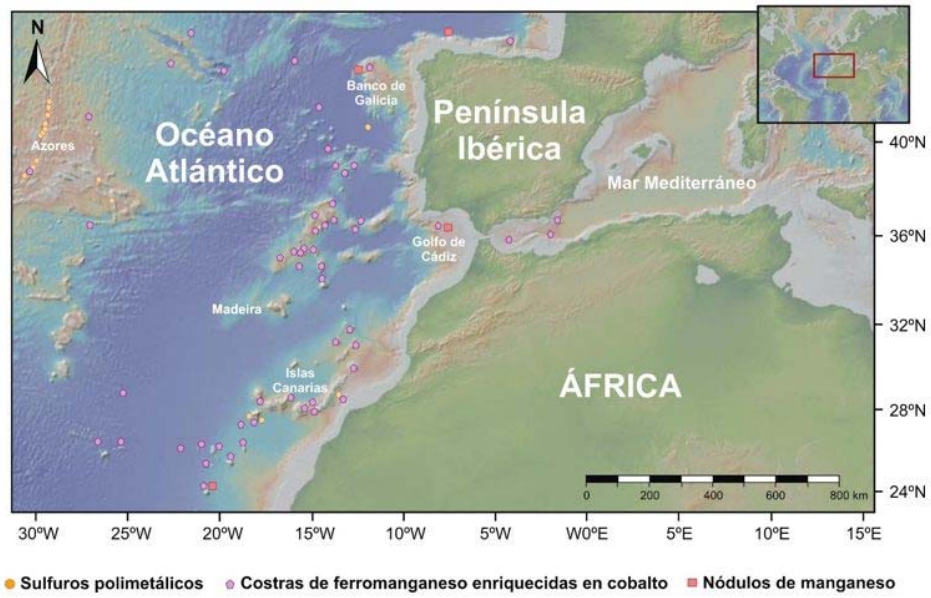


Ilustración 6 Depósitos minerales submarinos en aguas españolas (Fuente: IGME).

La nueva «Estrategia Nacional de Seguridad Marítima 2024», aprobada tras un proceso participativo que involucró a diversos departamentos, incluido el CNI y expertos independientes, intentó actualizar el diagnóstico ante un entorno geoestratégico más volátil[26]. A diferencia de su predecesora, la ENSM-2024 sí reconoce explícitamente que los fondos marinos albergan recursos naturales —vivos y no vivos— cuya explotación adquiere una importancia geoestratégica creciente. A esta riqueza se suma el valor ecológico del lecho marino, lo que convierte este espacio en un componente clave para la seguridad nacional, el desarrollo económico sostenible y la protección del medio ambiente.

[25] Orihuela Calatayud, E. (2019). Delimitaciones pendientes y seguridad marítima: ¿un dúo incompatible? En R. García Pérez y I. Lirola (Eds.), *Estrategia de seguridad marítima de España: Una agenda de actualización* (pp. 89–115). Tirant lo Blanch

[26] Notario Ezquerro, A. (2024). Hacia una nueva Estrategia Nacional de Seguridad Marítima. En F. Ibáñez Gómez (Coord.), *Seguridad marítima: una incertidumbre permanente* (pp. 69–100). J.M. Bosch

Entre las prioridades identificadas, destaca la vigilancia y protección de las infraestructuras subacuáticas críticas, como los cables de telecomunicaciones, los gasoductos y las conexiones energéticas. Su vulnerabilidad ante sabotajes, ciberataques o accidentes constituye una preocupación explícita de la estrategia, que aboga por reforzar las capacidades de detección y respuesta.

Asimismo, la estrategia reafirma el posicionamiento de España a favor de una «pausa precautoria» en la minería en la zona internacional de los fondos marinos, reconocida como patrimonio común de la humanidad. En este marco, España se compromete a promover, en el seno de la ISA, decisiones alineadas con el principio de precaución y la sostenibilidad ambiental.

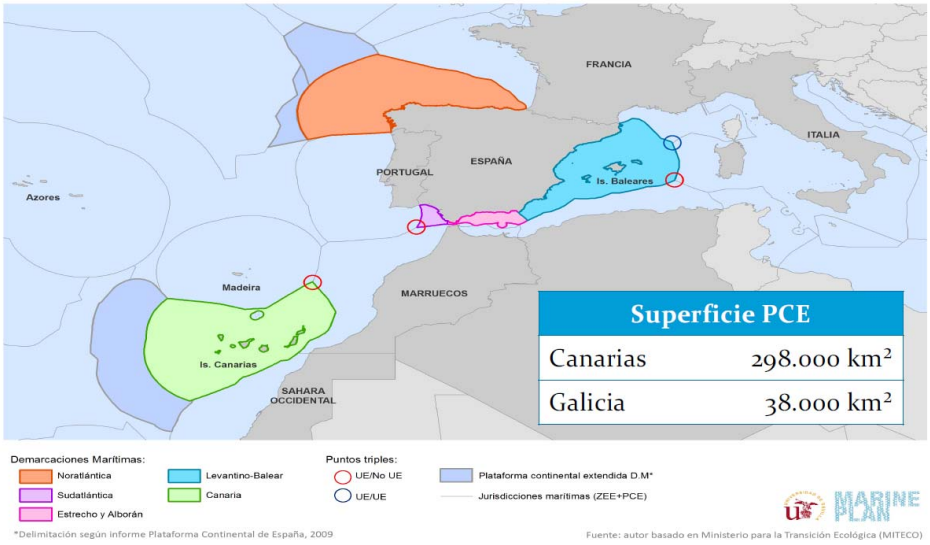


Ilustración 7 Demarcaciones marítimas españolas (Fuente: Suárez-Vivero).

La ESNM-2024 subraya también la necesidad de reforzar las capacidades nacionales de observación, exploración y vigilancia del fondo marino. Para ello, plantea el desarrollo de nuevos sistemas de intervención, sensores avanzados, vehículos submarinos —tripulados y no tripulados— y plataformas oceanográficas adaptadas a misiones de seguridad y de investigación científica.

También establece como objetivo prioritario avanzar en las campañas de ampliación de la plataforma continental española, con especial atención a áreas al oeste de Canarias, Galicia, Bahía de Cádiz y Golfo de Vizcaya. Este esfuerzo requerirá una acción coordinada en los planos técnico y diplomático, con el fin de salvaguardar los intereses soberanos sobre el lecho marino extendido.

Esta evolución conceptual aún no se ha plasmado en un plan concreto de capacidades. El documento sigue siendo, en buena medida, un marco discursivo más que operativo. No se especifican objetivos concretos en materia de control del lecho marino, ni se definen inversiones o planes tecnológicos asociados. La referencia al fondo marino se realiza en términos genéricos, como parte de la economía azul o el medio ambiente. No hay una mención clara a desarrollar medios de intervención, en contraste con Francia, cuya estrategia de 2022 fija como objetivo nacional el dominio pleno de los 6000 metros para 2030.

Tal como apunta Fernando Ibáñez en sus estudios marítimos, el escenario internacional se encuentra ahora inmerso en una renovada competencia entre grandes potencias[27]. En este nuevo entorno estratégico, se han producido acontecimientos que comprometen la estabilidad global. La amenaza más común hoy en día —responsable de entre 150 y 200 averías anuales en cables submarinos— es el daño físico accidental provocado por pesqueros y buques mercantes, generalmente debido a incidentes con sus anclas. La limitada capacidad de muchos Estados para vigilar y controlar sus espacios marítimos facilita, además, la expansión de actividades ilícitas[28].

A pesar de ello, existen iniciativas puntuales que merecen ser rescatadas. España ha impulsado la construcción del BAM-IS, un buque de acción marítima de intervención subacuática desarrollado por Navantia, cuya entrada en servicio se prevé para 2027. Esta unidad estará destinada a proteger infraestructuras submarinas, realizar misiones científicas y participar en operaciones de salvamento o reparación de cables. Es, sin duda, un paso en la buena dirección, pero totalmente insuficiente si se considera el tamaño de nuestra ZEE y los desafíos geopolíticos crecientes en torno al Atlántico centro-oriental. El retraso en su puesta en marcha, combinado con la ausencia de un ecosistema tecnológico nacional asociado al control del lecho marino, evidencia una desconexión entre diagnóstico y acción.

En el plano internacional, nuestra postura ha estado marcada por la defensa del principio de precaución. España, alineada con la Unión Europea, ha defendido una moratoria temporal sobre la explotación comercial de los fondos marinos, hasta que existan datos

[27] Ibáñez Gómez, F. (Coord.). (2024). *Seguridad marítima: Una incertidumbre permanente* (Pról. M. Á. Ballesteros Martín). J.M. Bosch.
[28] Ibáñez Gómez, F. (Coord.). (2025). *Seguridad marítima: Nuevos retos*. CISDE Editorial.

científicos suficientes sobre su impacto ambiental. Esta posición, razonable desde una lógica ambiental y científica, no ha ido acompañada de una visión estratégica sobre qué capacidades debemos desarrollar para proteger nuestros intereses en caso de que se levante la moratoria o se acelere el proceso de concesión de licencias en la ISA. El ingreso de España en el Consejo de la ISA en 2023 fue un hito importante en términos diplomáticos, pero debe traducirse en presencia técnica, influencia regulatoria y capacidad operativa, de lo contrario, España corre el riesgo de quedar como mero observador en un tablero donde otros ya juegan con ventaja.

La ausencia de esta visión también se refleja en la escasa articulación entre defensa, ciencia e industria. Mientras que Francia integra sus capacidades navales, sus instituciones científicas como el IFREMER y su industria estratégica en una estrategia común, España carece de algo equivalente. No existe un centro nacional específico para la investigación y desarrollo de tecnologías de intervención en fondos marinos, ni un plan de inversión sostenida en sensores, propulsión subacuática o inteligencia artificial aplicada al entorno batimétrico. Tampoco se percibe una integración de estos temas en la planificación militar o en las prioridades del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

Además, España enfrenta una presión creciente en su vecindad marítima. La expansión unilateral de la plataforma continental por parte de Marruecos en el entorno del monte Tropic, rico en telurio y otros minerales estratégicos, es un aviso serio. La falta de una delimitación clara de espacios marítimos en esa zona genera una zona gris jurídica que puede ser aprovechada por actores más decididos. Sin medios de vigilancia, sin capacidad de intervención y sin una postura diplomática firme, España queda expuesta a una situación de hecho consumado.

En un contexto de creciente competencia por recursos y control tecnológico, la ausencia de una estrategia nacional para el lecho marino no es solo una carencia técnica, sino una vulnerabilidad estratégica. La ESNM-2024 apuesta por el multilateralismo, pero en momentos de crisis, como ya demostró el corte del cable en Cuba en 1898[29], debemos garantizar nuestra autonomía estratégica con una defensa firme de nuestros intereses,

[29] Estos planes para el corte de comunicaciones databan de 1896. Kimball, W. W. (1896, 1 de junio). *Plan of operations against Spain*. U.S. Navy, Staff Intelligence Officer. Newport. Recuperado de https://www.history.navy.mil/content/history/nhhc/research/publications/documentary-histories/united-states-navy-s/pre-war-planning/plan-of-operations-a.html

combinando cooperación internacional con medios propios de vigilancia, intervención y protección del fondo marino.



Ilustración 8 Sección del cable entre Santiago y Guantánamo (Fuente: Atlantic-Cable).

La minería submarina, los cables de datos, las redes de vigilancia y los sensores forman ya parte del nuevo mapa del poder. España no puede limitar su posición a una defensa retórica del medio ambiente: la sostenibilidad no está reñida con la estrategia. Al contrario, sin medios propios, ni siquiera podremos garantizar que la protección ambiental se cumpla en nuestras propias aguas.

En la última década se han producido avances conceptuales en la visión marítima de España, pero persiste una evidente debilidad en medios. Urge una estrategia específica para los fondos marinos que integre capacidades científicas, tecnológicas y de defensa, parta de una cartografía clara de nuestros intereses, y se apoye en una diplomacia activa en foros como la ISA o el BBNJ. Solo así podremos proteger lo que ya es parte del tablero geopolítico: nuestro fondo marino.

4. Estados Unidos

Estados Unidos siempre ha mantenido una relación ambivalente con el derecho internacional. Aunque fue uno de los impulsores de la Convemar, nunca la ratificó. La defensa de la soberanía frente a marcos multilaterales percibidos como restrictivos ha pesado más que el consenso internacional. A pesar de que 170 países —incluidos todos sus aliados principales— respaldan el tratado, Washington sigue al margen.

Lo que antes se presentaba como autonomía estratégica, hoy se percibe como una renuncia a influir en las reglas del lecho marino[30].

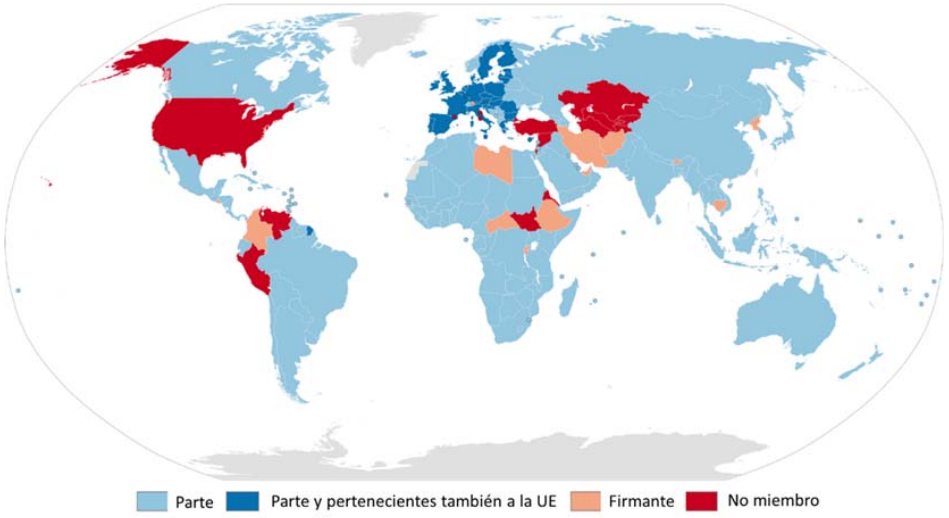


Ilustración 9 Estados parte de la Convemar (Fuente: Wikimedia).

Estados Unidos es también el país con la mayor ZEE del planeta, por delante incluso de Francia. Su proyección marítima abarca el Atlántico, el Pacífico, el Ártico y las posesiones insulares del Caribe y el Pacífico Occidental. Hasta fecha reciente, esa ventaja geográfica no se ha traducido en una política coherente hacia los fondos marinos. La doctrina tradicional estadounidense ha consistido en rechazar toda autoridad externa —como la de la ISA— que limite el libre acceso a los recursos del lecho oceánico, especialmente en áreas fuera de jurisdicción nacional. Esta postura se consolidó con la «Deep Seabed Hard Mineral Resources Act of 1980» (DSHMRA), que establece un régimen unilateral para autorizar la minería submarina en alta mar, al margen de la ISA[31].

Esta postura se ha visto reforzada ideológicamente por centros de pensamiento que, desde hace décadas, sostienen que ratificar la Convemar implicaría una cesión de soberanía, la aceptación de imposiciones regulatorias y el pago de regalías a regímenes corruptos en países en desarrollo[32]. Según esta visión, el derecho consuetudinario ya

[30] Stevenson, J. R., y Oxman, B. H. (1994). *The future of the United Nations Convention on the Law of the Sea*. University of Miami Law School.
[31] Keating-Bitonti, C. (2025, 25 de abril). *Seabed mining in areas beyond national jurisdiction: Issues for Congress* (CRS Report No. R47324). Congressional Research Service. Recuperado de https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47324
[32] Groves, S. (2022, 13 de junio). *Should the U.S. ratify the U.N. Convention on the Law of the Sea?* The Heritage Foundation. Recuperado de https://www.heritage.org/global-politics/commentary/should-the-us-ratify-the-un-convention-the-law-the-sea

garantiza a Estados Unidos los derechos necesarios para operar en alta mar, y someterse al régimen de la ISA supondría una carga burocrática innecesaria y una renuncia a intereses estratégicos. Este nacionalismo oceánico se nutre también del rechazo a otros tratados internacionales y de una concepción instrumental del multilateralismo, donde solo se coopera si se conservan el control y la autonomía plenos[33].

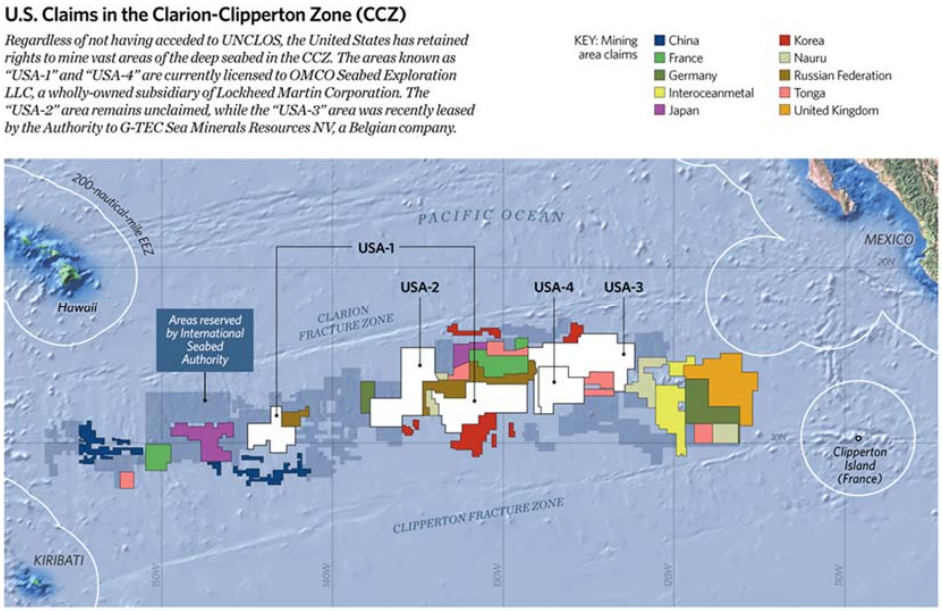


Ilustración 10 Reclamaciones estadounidenses en Clarion-Cliperton (Fuente: Heritage).

Sin embargo, en 2025 se ha producido un cambio de paradigma. La firma, el 24 de abril, de una orden ejecutiva por parte del presidente Donald Trump marca una inflexión histórica[34]. Se autoriza formalmente la minería submarina por parte de empresas estadounidenses tanto en la ZEE como en aguas internacionales, sin requerir la aprobación de la ISA. El texto no deja lugar a dudas: Estados Unidos reconoce su interés estratégico en asegurar el suministro de minerales críticos, como níquel, cobalto, manganeso, cobre, tierras raras o titanio, para garantizar su seguridad nacional y su autonomía tecnológica. Además, invoca explícitamente la necesidad de reducir la

[33] Groves, S. (2012, 4 de diciembre). *The U.S. can mine the deep seabed without joining the U.N. Convention on the Law of the Sea*. The Heritage Foundation. Recuperado de https://www.heritage.org/report/the-us-can-mine-the-deep-seabed-without-joining-the-un-convention-the-law-the-sea

[34] The White House. (2025, 24 de abril). *Unleashing America's offshore critical minerals and resources* [Presidential action, Executive order]. Recuperado de https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/unleashing-americas-offshore-critical-minerals-and-resources/

dependencia de «adversarios extranjeros», en referencia implícita a China, que domina el mercado mundial de procesamiento de estos materiales.

La orden ejecutiva establece mecanismos para acelerar la concesión de licencias bajo el marco de la DSHMRA y prioriza la cartografía, exploración y explotación de áreas con alto potencial, tanto dentro de la plataforma continental exterior estadounidense como en alta mar. También moviliza al Departamento de Defensa, al de Energía y al de Comercio para coordinar un esfuerzo nacional que incluya el fortalecimiento de la cadena de suministro, la financiación de capacidades industriales y el almacenamiento estratégico de minerales submarinos.

Este movimiento, que ha sido calificado por algunos medios como «nueva fiebre del oro», ha tenido un impacto sísmico en el sistema internacional. Francia, la Unión Europea, China y otros actores han denunciado abiertamente que se trata de una violación del derecho internacional. La embajadora francesa para los océanos fue contundente: «el abismo no está en venta»[35]. La secretaria general de la ISA, Leticia Carvalho, ha reafirmado que Estados Unidos no tiene autoridad para conceder licencias fuera de su jurisdicción nacional y que la única vía legal para explotar recursos en la Zona es a través de la ISA. Al mismo tiempo, ha reconocido que la orden ha servido como catalizador: tras años de parálisis, los Estados miembros de la ISA han acelerado los trabajos para aprobar el código minero antes de que acabe 2025[36].

Este episodio no solo evidencia la fractura entre el derecho consuetudinario y el derecho institucional, sino que pone de relieve las ambiciones geoeconómicas de Estados Unidos frente a sus propias contradicciones normativas. Aunque Washington ha sostenido que sus intereses están mejor protegidos fuera del sistema, lo cierto es que, al no ser Parte de la Convemar, carece de voz en la elaboración de normas vinculantes que afectarán a la actividad global. Esta exclusión lo deja en una posición jurídicamente débil y diplomáticamente aislada, tal como advertían hace años expertos como Bernard Oxman

[35] Petit, C. (2025, 29 de abril). *Extraction minière : "Les abysses ne sont pas à vendre" selon l'ambassadeur français des enjeux maritimes*. AFP (1ere). Recuperado de https://la1ere.francetvinfo.fr/guadeloupe/extraction-miniere-les-abysses-ne-sont-pas-a-vendre-selon-l-ambassadeur-francais-des-enjeux-maritimes-1581998.html

[36] Reis de Carvalho, L. (2025, 30 de abril). *Statement on the US Executive Order: "Unleashing America's offshore critical minerals and resources"*. International Seabed Authority. Recuperado de https://www.isa.org.jm/news/statement-on-the-us-executive-order-unleashing-americas-offshore-critical-minerals-and-resources/

y John Stevenson, quienes abogaban por la ratificación precisamente para evitar este tipo de colisiones normativas[37].

Además, la ofensiva de Estados Unidos debe entenderse en el contexto de su enfrentamiento estratégico con China. Ambas potencias están inmersas en una carrera tecnológica y de influencia en la gobernanza oceánica. China, aunque firmante de la Convemar y con fuerte presencia en la ISA, no ha dudado en actuar de forma unilateral en el mar de China Meridional, reclamando áreas enteras en violación de sentencias internacionales[38].

La reciente orden ejecutiva marca un giro en la narrativa interna de Estados Unidos, al promover la minería en aguas internacionales desmarcándose de las mismas normas que invoca para sostener su legitimidad. Diplomáticos y mandos militares retirados, como el embajador Charles Ray y el vicealmirante Kevin Green, advierten que la negativa a ratificar la Convemar debilita el liderazgo estadounidense en la gobernanza oceánica, socava su credibilidad frente a China y contradice la práctica habitual de su propia marina, que ya opera según los principios del tratado. Los intereses estratégicos no pueden sostenerse únicamente en el poder militar, requieren también adhesión a normas compartidas. Recuperar el liderazgo global implica un compromiso real con el multilateralismo, la ratificación de la Convemar y una estrategia que combine poder, legalidad y cooperación[39].

El giro estratégico de Estados Unidos hacia el nacionalismo de los mares representa una ruptura deliberada con el régimen multilateral vigente, motivada por razones de seguridad nacional, presión empresarial y rivalidad geopolítica. Aunque este movimiento podría forzar una reacción regulatoria en el seno de la ISA, también aumenta el riesgo de fragmentación del derecho del mar y de conflictos jurisdiccionales. La pregunta clave es si esta apuesta unilateral será sostenible en el tiempo, o si Estados Unidos se verá finalmente obligado a sentarse en la mesa de negociación multilateral que ha evitado durante tanto tiempo.

[37] Stevenson, J. R. y Oxman, B. H. (1994). The future of the United Nations Convention on the Law of the Sea. *American Journal of International Law, 88*(3), 488–499.
[38] Colin, S. (2016). China, the US, and the Law of the Sea. *China Perspectives*, *2 (106)*, 57–62.
[39] Ray, C. y Green, K. (2025, Mayo). *Needed: American diplomacy, defense, democracy*. U.S. Naval Institute Proceedings.

5. Francia

Francia ha sido históricamente una potencia de orientación continental, pese a la importancia estratégica de su dimensión marítima. Gracias a sus territorios de ultramar, dispone de una de las zonas económicas exclusivas más extensas del mundo, solo superada por la de Estados Unidos. Pero no ha sido esa realidad geográfica la que impulsó el giro francés, respecto a los fondos marinos, sino una toma de conciencia estratégica más reciente. Estos espacios han dejado de ser exclusivamente escenarios de exploración científica para convertirse en teatros emergentes de competencia, conflicto y poder. En este contexto, la decisión del presidente Emmanuel Macron de lanzar, en febrero de 2022, la «Stratégie ministérielle de maîtrise des fonds marins» (Estrategia Ministerial del Dominio de los Fondos Marinos) marcó un punto de inflexión que merece atención[40].

En el marco del programa «France 2030» y de esta estrategia, Francia ha encargado el desarrollo de nuevos medios para operar a 6.000 metros de profundidad, que serán desplegados por la Marina Nacional a partir de 2026. Esta capacidad se concreta en una hoja de ruta incluida en la Ley de Programación Militar mediante el programa de armamento «Maîtrise des fonds marins» (MFM), lanzado en 2023. El programa financia los desarrollos específicos de defensa, que constituirán la primera capacidad operativa de aguas profundas de la Marina Nacional y anticipan el despliegue completo previsto en dicha ley[41].

Esta iniciativa se articula en tres fases. La primera (2022–2026), con las misiones Calliope como eje central, ha permitido entrenar al personal e inspeccionar infraestructuras críticas mediante ejercicios conjuntos entre la Marina, el IFREMER y otras agencias técnico-científicas. La segunda fase (2026–2028) contempla la integración efectiva de los nuevos sistemas, con un presupuesto inicial de 300 millones de euros. La tercera fase, a partir de 2028, prevé consolidar una fuerza submarina

[40] Centre d'études stratégiques de la Marine (2022, octubre). *Études Marines n°22: Fonds marins*. Ministère des Armées

[41] Gobierno de Francia (2024, 2 de octubre). *France 2030 – Maîtrise des fonds marins: La DGA commande le développement de deux systèmes de robotique sous-marine grands fonds*. Recuperado de https://www.info.gouv.fr/upload/media/content/0001/12/e10eb850f727ab9b98e1189dea5c321ab6e04278.pdf

autónoma con cuatro AUV y dos ROV (vehículo de operación remota) plenamente operativos en 2030.

El CEPHISMER, centro de referencia en intervención submarina desde los años 30 —impulsado por Jacques Cousteau—, desempeña hoy un papel clave en el despliegue de vehículos hasta 2.000 metros y en la conducción de operaciones de gran profundidad. Esta unidad duplicó su plantilla en 2023. La combinación de capacidades técnicas, experiencia operativa y desarrollo industrial posiciona a Francia como uno de los pocos países capaces de actuar con medios propios en los grandes fondos marinos, un espacio de creciente valor estratégico, económico y militar[42].

El documento estratégico parte de un diagnóstico claro: los fondos marinos se han convertido en uno de los nuevos espacios de disputa estratégica, junto con el ciberespacio y el entorno espacial. Esta afirmación implica un desplazamiento doctrinal profundo. Ya no se trata solo de preservar los recursos naturales o garantizar la navegación, sino de asegurar el dominio —en sentido militar, técnico y científico— de un medio mayoritariamente desconocido: menos del 3 % ha sido explorado con precisión.

La lógica del dominio «maîtrise», en el lenguaje estratégico francés, implica no solo capacidad de intervención, sino también de disuasión, vigilancia y negación de acceso a terceros. Este enfoque responde a un contexto global en el que actores estatales y privados están acelerando su presencia en el fondo oceánico con fines de investigación, explotación mineral o vigilancia de infraestructuras críticas.

La Estrategia Ministerial de 2022 establece un objetivo central: alcanzar capacidades plenas de intervención hasta los 6.000 metros de profundidad en el año 2030. Este umbral no es casual: representa el 97% del relieve oceánico del planeta y es el límite operativo de los vehículos de intervención más avanzados. Alcanzar esta meta exige dotarse de capacidades técnicas, reorganizar los instrumentos existentes y movilizar la cooperación civil-militar. La Marina Nacional, el IFREMER, el SHOM, el CIMER (Comité Interministerial del Mar) y la industria nacional con la DGA (Dirección General de Armamento) están llamados a trabajar de forma coordinada para generar un sistema soberano de conocimiento, vigilancia y acción en los grandes fondos.

[42] Cols bleus (2024, enero). *Maîtrise des fonds marins, le défi majeur du vingt-et-unième siècle.* N.º 3115, Marine Nationale.

El camino hacia este objetivo ya ha comenzado a trazarse con acciones concretas. La más simbólica fue la misión Calliope, realizada en octubre de 2022 a bordo del buque *Beautemps Beaupré* en el golfo de Vizcaya. Durante esta operación, se empleó por primera vez el HUGIN Superior de Kongsberg, un AUV de gran profundidad, para inspeccionar cables submarinos a más de 4.500 metros y observar los restos del pecio del *Grande América*. La campaña permitió validar sensores, formar al personal y generar doctrina operativa, reforzando la sinergia entre la Marina, el IFREMER y centros como el CEPHISMER[43].

El programa MFM combina la adquisición inicial de equipos extranjeros con un desarrollo nacional progresivo de AUV y ROV. Estos sistemas permitirán realizar desde vigilancia discreta hasta acciones defensivas u ofensivas. La flota contará con dos equipos basados en Brest y Tolón, proyectables por mar o aire. Se prevé integrar estas capacidades en plataformas polivalentes, como los buques hidrográficos de nueva generación o las futuras unidades de guerra de minas. Para 2030, se estima una fuerza operativa de 550 especialistas militares y civiles. La reorganización estructural, incluida la creación de un mando específico dentro de la ALFAN (Fuerza de Acción Naval), busca asegurar coherencia doctrinal, sinergias con actores civiles y consolidar una base industrial nacional. Este retorno a las profundidades marca un paso decisivo hacia la autonomía estratégica de Francia en un entorno cada vez más disputado.

Vemos que, a diferencia de Estados Unidos, Francia no adopta una diplomacia unilateral. Aunque ha solicitado contratos de exploración minera a través del IFREMER en el marco de la ISA, ha sido también uno de los principales promotores de una «moratoria precautoria» mientras no existan datos científicos sólidos sobre el impacto ambiental de la minería submarina. Esta postura no refleja una contradicción, sino una estrategia de liderazgo normativo. Francia aspira a marcar el paso en el diseño del marco jurídico internacional, impulsando normas de protección de la biodiversidad y evaluación ambiental. En la conferencia de la ONU sobre los océanos celebrada en Lisboa en 2022, el presidente Macron apoyó un marco legal «estricto y vinculante» para proteger los ecosistemas abisales frente a los intereses de corto plazo.

[43] Groizeleau, V. (2022, 25 de noviembre). *Grands fonds : la Marine nationale conduit ses premières opérations*. Mer et Marine. Recuperado de https://www.meretmarine.com/fr/defense/grands-fonds-la-marine-nationale-conduit-ses-premieres-operations

En este sentido, el trabajo del IFREMER y de proyectos como «Pourquoi pas les abysses» resultan fundamentales[44]. El empleo de técnicas de ADN ambiental, la cartografía genómica de los ecosistemas profundos y la caracterización de los servicios ecosistémicos de las fuentes hidrotermales sitúan a Francia en la vanguardia de la ciencia abisal. Estos conocimientos no solo enriquecen la base de datos global, sino que refuerzan la legitimidad francesa en los foros internacionales que debaten el futuro de la explotación en alta mar, el tratado BBNJ y la reforma de la ISA.

Por otro lado, el enfoque militar no se limita a la vigilancia. La Ley de Programación Militar (2024–2030) identifica explícitamente los fondos marinos como espacio de conflicto estratégico, junto al ciberespacio y el entorno espacial. Esta triada refleja una lectura contemporánea de las amenazas: acciones encubiertas, sabotajes, negación de acceso y manipulación de infraestructuras. La Marina Nacional ha comenzado a integrar los fondos marinos en su planeamiento operativo, en su doctrina de guerra bajo el mar y en su capacidad de disuasión extendida. Esto implica no solo desarrollar medios, sino también generar inteligencia, mapas de riesgo y doctrinas de respuesta.

Francia no solo defiende su ZEE. Sus ambiciones también se proyectan en la Zona, el fondo marino internacional bajo la égida de la ISA. Como miembro activo de esta organización y promotor de códigos internacionales, Francia combina poder normativo, capacidad científica y medios técnicos. Esta triple dimensión contrasta con modelos más agresivos, como el estadounidense, que optan por el unilateralismo. En el caso francés, el poder marítimo se ejerce a través de la combinación de medios soberanos, alianzas científicas y liderazgo diplomático.

En conclusión, Francia ha transformado su enfoque hacia los fondos marinos en una política de Estado. La Estrategia Ministerial de 2022 no es una simple hoja de ruta técnica, sino un manifiesto de ambición nacional. A diferencia de otros actores que improvisan o actúan por reacción, Francia ha optado por anticipar. Su apuesta es clara: consolidar un dominio integral sobre el fondo marino, entendido como espacio de poder, de conocimiento y de proyección de soberanía. Esta estrategia sitúa a Francia en la

[44] Arnaud-Haond, S., y Pradillon, F. (2017). Pourquoi pas les abysses? Le projet de recherche de l'Ifremer pour mieux connaître la biodiversité des fonds marins. *Annales des Mines – Responsabilité et environnement*, (1), 40–42.

vanguardia de la competencia global por los fondos oceánicos y plantea un modelo que España haría bien en observar de cerca.

6. China

La estrategia china hacia los fondos marinos combina tres elementos que, considerados de forma aislada, podrían parecer contradictorios: el respeto formal al marco multilateral de la Convemar, una ambición tecnológica e industrial implacable, y una política exterior cada vez más asertiva, incluso agresiva, en su entorno marítimo inmediato. En conjunto, esta tríada convierte a China en el actor más avanzado y, a la vez, más controvertido en el actual escenario de competencia por el control del fondo oceánico.



Ilustración 11 Ceremonia apertura del ISA-China JTRC en 2023 (Fuente: ISA).

A diferencia de Estados Unidos, que ha optado por mantenerse fuera de Convemar, China ha jugado desde dentro. Y lo ha hecho con una mezcla de astucia diplomática, financiación estratégica y acumulación de capacidades industriales que le ha permitido convertirse, sin ruido, en el país con más contratos de exploración minera adjudicados por la ISA[45].

[45] Kardon, I. B., y Camacho, S. (2023). *Why China, not the United States, is making the rules for deep-sea mining*. Carnegie Endowment for International Peace. Recuperado de https://carnegieendowment.org/research/2023/12/why-china-not-the-united-states-is-making-the-rules-for-deep-sea-mining

Desde los años ochenta, China ha comprendido que el fondo marino representa una de las últimas fronteras del poder. Su asociación con la ISA es prueba de ello. No solo ha financiado generosamente esta institución, sino que también ha colocado a técnicos y burócratas chinos en posiciones clave dentro de sus órganos técnicos, ha entrenado a expertos de países en desarrollo en su base nacional en Qingdao y ha creado el «ISA-China Joint Training and Research Centre» (CJTRC), que ya opera como plataforma internacional de transferencia de capacidades y legitimación diplomática[46].

Esta penetración institucional ha permitido a China frenar iniciativas contrarias a sus intereses. En la sesión de 2023 de la ISA, fue Pekín quien logró bloquear una moción para establecer una moratoria precautoria en la concesión de licencias, frustrando así las demandas de varios países europeos y estados insulares del Pacífico. Paralelamente, su despliegue tecnológico ha sido notable. El programa de investigación oceánica chino se inició con el *Jiaolong*, el primer sumergible tripulado de aguas profundas (DSV) desarrollado por el Centro Nacional de Aguas Profundas (NDSE), dependiente del Ministerio de Recursos Naturales y con sede en Qingdao.

En 2010, el *Jiaolong* alcanzó los 3.759 metros en el mar de China Meridional, convirtiendo a China en el quinto país del mundo con capacidad de inmersión tripulada a más de 3.500 metros. Este hito marcó el inicio de una ambiciosa estrategia nacional que ha dado lugar a una de las infraestructuras más avanzadas del mundo para la exploración del lecho marino. Diseñado para operar hasta los 7.000 metros, está equipado con sistemas de navegación, recolección de muestras, cartografía y manipulación robótica de alta precisión, y ha liderado numerosas misiones en el Pacífico y el Índico.

La segunda gran institución china es el Instituto de Ciencia e Ingeniería de las Profundidades Marinas (IDSSE), dependiente de la Academia China de Ciencias. Ubicado en Sanya, el IDSSE lidera el desarrollo tecnológico y la investigación abisal. Opera los sumergibles *Shenhai Yongshi*, limitado hasta 4.500 metros, y *Fendouzhe*, capaz de llegar a los 11.000 metros, así como una flota de tres buques científicos de última generación. Estas plataformas permiten realizar inmersiones prolongadas,

[46] ISA (2024). *ISA-China JTRC annual report 2023–2024*. International Seabed Authority. Recuperado de https://www.isa.org.jm/publications/isa-china-jtrc-annual-report-2023/

recoger muestras, cartografiar con sonares de alta resolución y desplegar equipos científicos en entornos extremos.

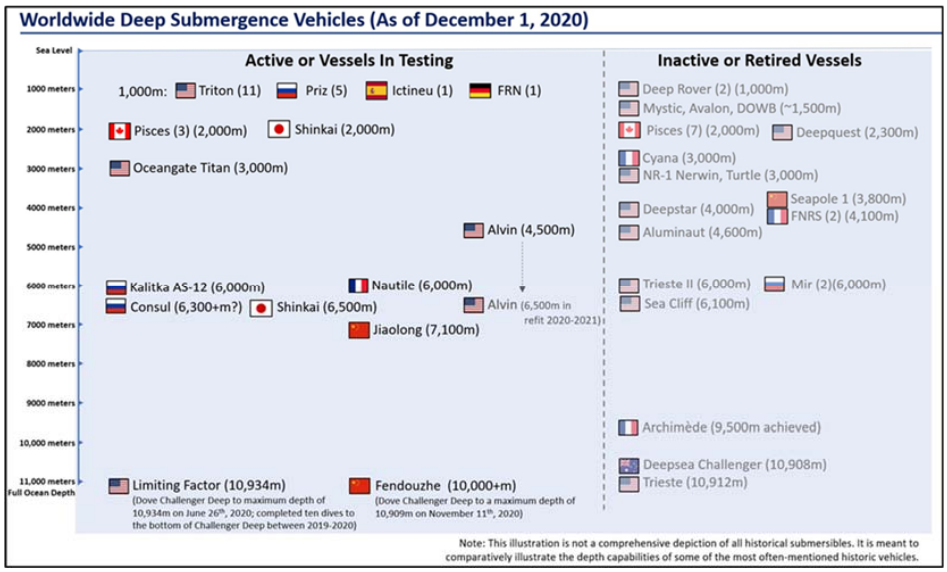


Ilustración 12 Sumergibles en el mundo (Fuente: Vescovo).

Conjuntamente, estas capacidades han permitido a China realizar más de la mitad de todas las inmersiones profundas tripuladas del mundo en los últimos tres años. Además, con planes para instalar una estación científica permanente a 2.000 metros de profundidad, el país se posiciona para liderar la futura explotación comercial de los recursos del fondo oceánico. Este esfuerzo no es únicamente científico: la posibilidad de un uso dual —civil y militar— de estas plataformas, especialmente en relación con la manipulación de cables submarinos, añade una dimensión estratégica clave al programa abisal chino.

Pekín ha identificado la exploración profunda como uno de los pilares estratégicos de su plan para la exploración de las «tres profundidades»: terrestre, marítima y espacial. En 2016, China presentó su estrategia para la exploración en aguas profundas con una serie de metas ambiciosas a corto y medio plazo[47]. Para 2020, se propuso dominar las tecnologías necesarias para la extracción de recursos submarinos y sentar las bases para su explotación comercial. El plan incluía el desarrollo de un DSV para operar en

[47] Gobierno Chino (2016). China define sus objetivos estratégicos para la exploración de las «tres profundidades» terrestres, marítimas y aéreas. Recuperado de https://www.gov.cn/xinwen/2016-09/06/content_5105643.htm

toda la profundidad oceánica —11.000 metros—, así como tecnologías modulares para vehículos no tripulados (AUV y ROV). Desde entonces, el país ha centrado sus esfuerzos en coordinar a sus principales agencias de investigación, universidades y empresas del sector. El objetivo es claro: posicionar a China entre los líderes mundiales en el acceso, la exploración y el aprovechamiento del océano profundo.

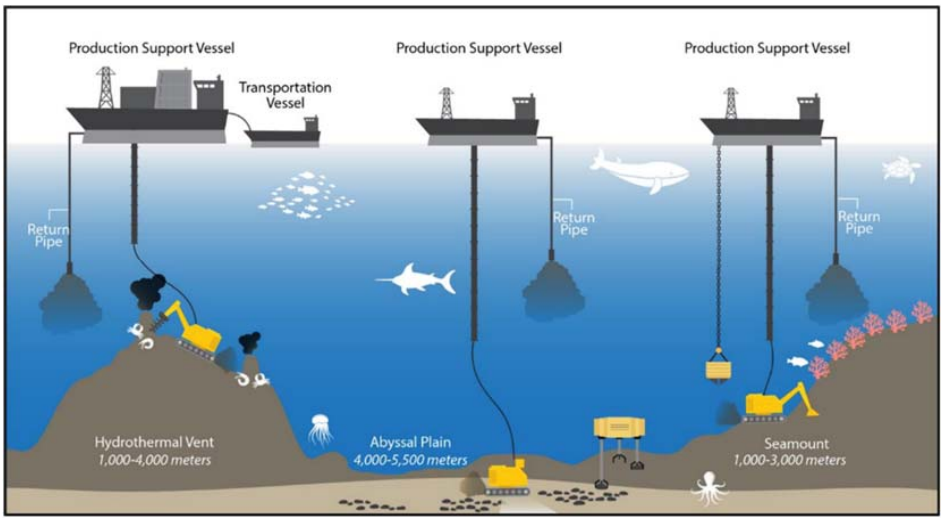


Ilustración 13 Ejemplos de maquinaria para minería submarina (Fuente: CRS).

Lo más significativo, sin embargo, es la articulación entre esta capacidad técnica y una narrativa geopolítica cuidadosamente construida. China se proyecta como líder del Sur Global y promotora de un orden oceánico inclusivo y cooperativo. China ha defendido la iniciativa de «Construir una comunidad marítima con un futuro compartido» (MCSF), un concepto deliberadamente ambiguo que busca contrarrestar la hegemonía normativa occidental en los océanos. El 23 de abril de 2019, el presidente Xi Jinping presentó formalmente esta propuesta, afirmando que «el planeta azul que habitamos los seres humanos no está dividido en islas por los océanos, sino que está conectado por los océanos para formar una comunidad con un futuro compartido, en la que los pueblos de todos los países comparten las alegrías y las penas»[48].

A través de esta iniciativa, China entrena a científicos, ofrece cooperación en investigación marina y actúa, en la práctica, como proveedor de capacidades para Estados que carecen de medios propios para acceder al lecho marino. Pero esta fachada

[48] Chen, Z. (2019, 23 de abril). *Xi proposes building maritime community with shared future*. Xinhuanet. Recuperado de http://eng.chinamil.com.cn/view/2019-04/23/content_9486015.htm

de solidaridad no resiste un análisis riguroso. En realidad, China actúa conforme a una lógica de maximización estratégica. Su oposición a una pausa precautoria en la minería, su resistencia a incorporar normas ambientales estrictas en el código minero de la ISA y su apuesta por un modelo «quien llega primero, explota primero» revelan una ambición regulatoria clara: establecer un régimen permisivo que le permita explotar antes de que otros estén preparados. Sus comentarios a los borradores regulatorios de la ISA son explícitos: rechazan trabas técnicas, piden rapidez en la promulgación de normas, y minimizan las implicaciones ecológicas. La ISA, lejos de criticar a China, depende en parte de su financiación y de sus contribuciones logísticas.

A nivel legal, China aprobó en 2016 su primera «Ley de los Fondos Marinos y Océanos Profundos», con el objetivo de regular las actividades de sus contratistas y asegurar el cumplimiento de las normas de la ISA. Su objetivo era garantizar el cumplimiento de los contratos de exploración firmados con la ISA, consolidar la capacidad tecnológica nacional en investigación y explotación profunda, y promover un desarrollo sostenible del programa oceánico de China[49]. Aunque, menciona la protección ambiental como principio rector, su objetivo real es crear un marco legal predecible para empresas estatales y privadas chinas, garantizando seguridad jurídica y respaldo institucional. Se trata, en definitiva, de una legislación facilitadora, que apunta más a acelerar que a restringir[50].

El contraste entre el discurso y la práctica se acentúa cuando se analiza la conducta de China en su entorno marítimo inmediato. La construcción de islotes artificiales en el mar de China Meridional, la militarización de los arrecifes y la negativa a acatar la sentencia del Tribunal Permanente de Arbitraje de La Haya en 2016 —que dio la razón a Filipinas sobre su ZEE— muestran un patrón claro: China respeta el derecho del mar solo cuando le conviene. Su «mapa de las nueve líneas» y su insistencia en derechos históricos sin base legal reconocida por la Convemar contradicen frontalmente el espíritu del tratado que afirma defender en la ISA[51].

[49] Xu, X., Zhang, G., y Xue, G. (2017). China's Deep Seabed Law: Towards "Reasonably Appropriate" Environmental Legislation for Exploration and Exploitation of Deep Sea Minerals in the Area. En *Asian Yearbook of International Law*. Leiden: Brill

[50] COMRA (2016). Estudio de la "Ley de los Fondos Marinos y Océanos Profundos" de China. Recuperado de http://www.comra.org/2016-03/16/content_8638524.htm

[51] Anand, H. (2024). *Claims of China on South China Sea refute UNCLOS*. Defence Research and Studies. Recuperado de https://dras.in/claims-of-china-on-south-china-sea-refute-unclos/

Esta contradicción mina su credibilidad normativa. Mientras promueve estándares en los foros multilaterales, socava esos mismos principios en zonas donde ejerce presión directa. Esta doble vara genera desconfianza, pero también refleja el poder acumulado de Pekín. Su capacidad para ejercer influencia simultánea en el plano técnico, legal y diplomático lo convierte en un actor difícil de contrarrestar. La alianza con países del Sur Global, basada en ayudas, transferencias tecnológicas y formación, refuerza esa posición.

Desde el punto de vista industrial, China ya ha cerrado contratos de 15 años para explorar más de 75.000 km² en la fractura Clarion-Clipperton, y sigue ampliando su presencia en el Índico y el Pacífico suroriental. Empresas estatales como COMRA (China Ocean Mineral Resources R&D Association) lideran estas operaciones, apoyadas por institutos de investigación y programas de cooperación bilateral con estados insulares como Fiyi, Tonga o Kiribati. El dominio chino no se limita a la extracción: incluye también la capacidad de procesamiento, refinado y control logístico de las cadenas de suministro de minerales estratégicos, que constituyen la verdadera palanca de su influencia global.

China ha entendido que el lecho marino es un campo de batalla normativo, tecnológico y diplomático. Su estrategia es integral: combina el respeto formal al derecho internacional con la manipulación de sus debilidades, una expansión tecnológica sin precedentes y una diplomacia de influencia hábilmente desplegada. Para Europa y América Latina, esta postura debería servir de advertencia. La regulación multilateral del océano profundo está en juego, y si los actores responsables no reaccionan con firmeza, el «modelo chino» de extracción encubierta podría imponerse como nueva norma global.

7. Comparativa

El modelo de Bartlett, desarrollado por el Departamento de Toma de Decisiones en materia de Seguridad Nacional de la Escuela Superior de Guerra Naval, constituye una herramienta conceptual poderosa para entender el desarrollo estratégico y la planificación de fuerzas. Su fortaleza reside en representar la interacción dinámica entre un conjunto de variables clave que todo estratega debe sopesar para tomar decisiones informadas en materia de seguridad nacional. No se trata de un modelo normativo rígido,

sino de una guía flexible que permite identificar tensiones, desajustes y oportunidades de realineación en las decisiones estratégicas[52].

El modelo organiza la estrategia en torno a seis variables fundamentales: los fines u objetivos estratégicos, el entorno de seguridad, los instrumentos de poder nacional disponibles, las estrategias o planes de acción, la restricción de recursos y el riesgo de fracaso. Estos elementos interactúan en un ciclo permanente, donde cualquier alteración en una de las variables afecta necesariamente a las demás. De ahí que el proceso estratégico, lejos de ser lineal, sea iterativo y adaptativo. El núcleo del modelo es lograr una coherencia realista entre los fines perseguidos, los medios disponibles y las vías de acción, teniendo siempre presente el entorno cambiante y la incertidumbre inherente al riesgo estratégico[53].

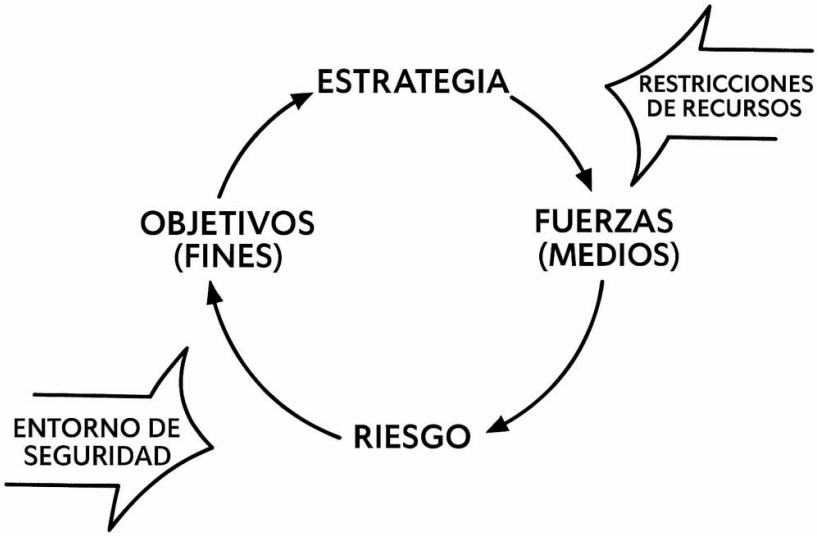


Ilustración 14 Modelo estratégico de Bartlett (Fuente: NWC).

Aplicado al caso de la protección de los fondos marinos, el modelo de Bartlett permite comparar cómo distintos países —España, Estados Unidos, Francia y China— han alineado (o no) sus objetivos nacionales con sus capacidades tecnológicas, normativas e industriales. A continuación, se presenta una reflexión comparativa que aplica este

[52] Bartlett, Henry C., Holman, G. y Somes, Timothy E. (2004). The Art of Strategy and Force Planning En Richmond M. Lloyd *Strategy and Force Planning* (4th Edition). Newport: Naval War College Press.
[53] Castle, T. N. y Lloyd, R. M. (2004). *Strategy and force planning* (4ª edic.). Newport: Naval War College Press.

marco de análisis a los cuatro casos ya estudiados, sin recurrir a listados ni tablas, sino como desarrollo continuo de pensamiento estratégico.

En el caso de España, existe un desequilibrio entre fines y medios. Los objetivos están enunciados de forma sucinta en documentos como la ENSM-2024, donde se reconoce la importancia de proteger infraestructuras submarinas y anticipar amenazas híbridas. Sin embargo, los medios materiales disponibles son escasos, y las vías de acción no están claramente definidas. No existe una estrategia específica para los fondos marinos, ni un plan de capacidades que permita alcanzar objetivos tangibles.

El riesgo, en este contexto, no solo es técnico o ambiental, sino estratégico: España puede quedar marginada de un dominio clave para su seguridad y desarrollo económico. La estrategia no se ajusta al entorno de seguridad —especialmente en áreas como Canarias o el Golfo de Cádiz—, donde otros actores avanzan sin que haya una respuesta firme por parte del Estado.

Estados Unidos, en cambio, ha realizado un giro estratégico claro con la orden ejecutiva del presidente Trump del 24 de abril de 2025. Aquí los fines están definidos de forma ambiciosa: garantizar el acceso a minerales críticos, reducir la dependencia de adversarios como China y revitalizar la industria naval nacional. Los medios empiezan a alinearse con esos fines: existe un marco normativo propio, capacidad industrial, know-how técnico y voluntad política.

El enfoque estadounidense es unilateral, al margen de la ISA, lo cual introduce una tensión en la variable de riesgo al eliminar las restricciones. El modelo estadounidense puede ser efectivo en el corto plazo, pero genera fricción con el orden jurídico internacional, expone al país a disputas diplomáticas, y puede minar su liderazgo normativo global. A pesar de su aparente coherencia interna, la estrategia estadounidense asume un nivel de riesgo elevado, ya que se enfrenta a un entorno internacional que podría volverse hostil si se consolidan coaliciones contrarias a su enfoque extractivo.

Francia representa, en muchos aspectos, el ejemplo más equilibrado. La estrategia francesa define objetivos claros: lograr plena capacidad operativa hasta los 6000 metros de profundidad en 2030, proteger infraestructuras críticas y liderar la regulación internacional. Los medios están presentes: flota científica y militar, cooperación entre

ministerios, centros de investigación como IFREMER y capacidades industriales como la DGA.

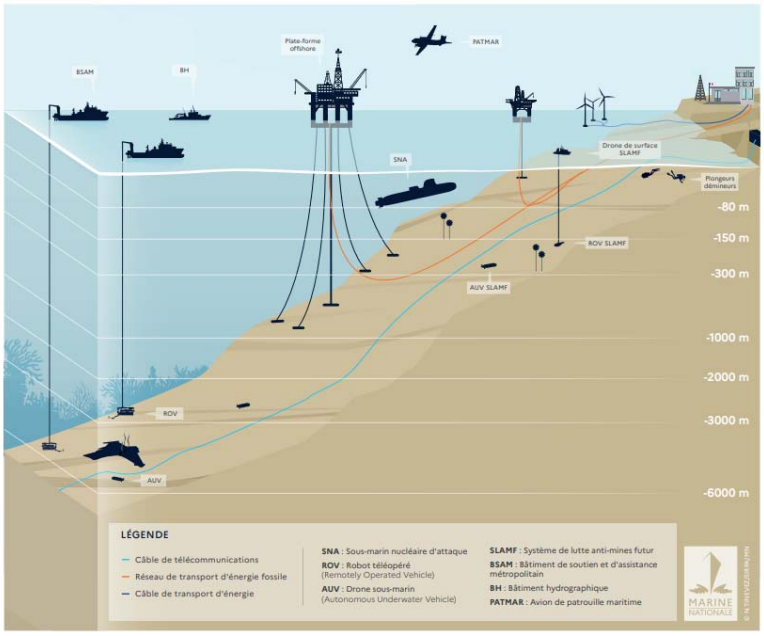


Ilustración 15 Visión del lecho marino francés (Fuente: Marine Nationale).

La vía de acción francesa combina la defensa del multilateralismo con una fuerte presencia nacional en todos los niveles. Se invierte tanto en ciencia como en vigilancia y disuasión. El entorno de seguridad está correctamente interpretado: Francia entiende que los fondos marinos son un espacio de competencia estratégica donde se cruzan ciencia, economía, ecología y defensa. El riesgo, en este caso, es gestionado mediante la anticipación, la cooperación civil-militar y la diplomacia normativa. Francia no improvisa; planifica con visión de largo plazo y ajusta continuamente sus variables estratégicas en función de los cambios en el entorno.

China, finalmente, ilustra un caso de coherencia instrumental, pero con una brecha creciente entre discurso y práctica. Sus objetivos están claramente definidos: liderar el acceso a los recursos de los fondos marinos, influir en las normas internacionales y fortalecer su base industrial.

Los medios están disponibles: flota de vehículos autónomos y tripulados, capacidad de procesamiento, músculo financiero y posición privilegiada dentro de la ISA. La vía de acción es híbrida: por un lado, se respalda la legalidad internacional y se coopera con países del Sur Global; por otro, se actúa de forma agresiva en el mar de China

Meridional, se ignoran fallos arbitrales y se construyen bases militares en islotes artificiales.

El entorno de seguridad es interpretado desde una lógica de zonas grises, donde la superioridad técnica se combina con ambigüedad jurídica y presión diplomática. El riesgo, por tanto, no es tanto operacional como reputacional: si China sigue erosionando el consenso jurídico internacional al tiempo que promueve su hegemonía tecnológica, podría encontrar crecientes resistencias por parte de bloques regionales, desde ASEAN hasta la UE.

Así, al aplicar el modelo de Bartlett a estos cuatro casos, se aprecian configuraciones estratégicas muy distintas. España presenta una disonancia entre fines declarativos y medios reales; Estados Unidos alinea poder y ambición, pero desafía el orden internacional; Francia logra un equilibrio virtuoso entre objetivos, capacidades y legitimidad; mientras que China juega en todas las teclas del piano estratégico, asumiendo que el liderazgo en los fondos marinos no se hereda ni se comparte, sino que se conquista.

8. Conclusiones

El análisis comparativo de las estrategias nacionales de Francia, Estados Unidos, China y España en relación con los fondos marinos permite extraer una serie de conclusiones de carácter estratégico que trascienden lo técnico o lo normativo. En el nuevo escenario de competencia por el control del lecho oceánico, el alineamiento entre objetivos nacionales, capacidades disponibles y entorno de seguridad es clave para evitar la irrelevancia. El modelo de Bartlett, aplicado como herramienta de análisis, ha facilitado identificar estas coherencias —o, en algunos casos, disonancias— entre las variables críticas de todo proceso estratégico: fines, medios, entorno, estrategia y riesgo.

Francia representa el caso más acabado de equilibrio estratégico. Ha identificado los fondos marinos como un nuevo dominio de interés y ha articulado una respuesta global que combina capacidades tecnológicas, ciencia, industria y diplomacia normativa. La estrategia de 2022 fija metas claras —como la capacidad de intervención autónoma a 6000 metros en 2030— y responde a una lectura madura del entorno geopolítico. Su capacidad para anticipar, articular medios civiles y militares, y posicionarse como

referente en la gobernanza multilateral del océano profundo es ejemplar. Francia no improvisa: planifica, invierte y despliega.

China, por su parte, ha emergido como un actor determinante dentro de la ISA, tanto por su capacidad de influencia institucional como por la amplitud de sus medios técnicos. Con múltiples contratos de exploración, sumergibles autónomos e infraestructura industrial asociada, ha consolidado su presencia en el lecho marino desde una lógica de poder integral. Sin embargo, esta estrategia presenta una contradicción estructural: su respaldo formal al multilateralismo convive con prácticas unilaterales y coercitivas, especialmente en el mar de China Meridional, donde ha ignorado resoluciones internacionales y ha militarizado áreas disputadas. Su modelo, eficaz en términos instrumentales, erosiona no obstante la credibilidad del régimen jurídico internacional que dice respetar.

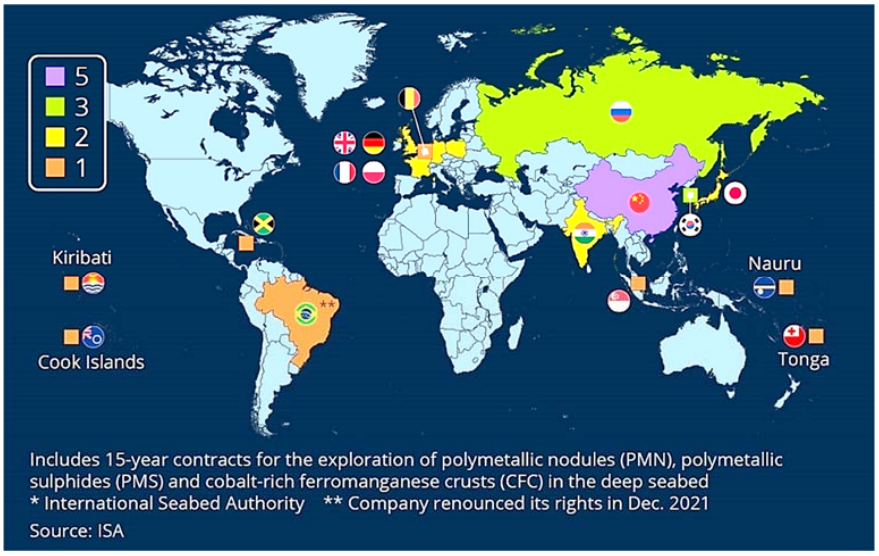


Ilustración 16 Países por número de contratos en la ISA (Fuente: Statista).

Estados Unidos ha optado por una vía unilateral. La orden ejecutiva de abril de 2025 autoriza la minería submarina en aguas internacionales sin la aprobación de la ISA, marcando un punto de inflexión respecto a su tradicional postura de respeto consuetudinario a la Convemar. Esta decisión obedece a intereses estratégicos legítimos —reducir dependencia de minerales críticos, revitalizar la industria naval y tecnológica, responder a la competencia de China—, pero plantea un dilema normativo. Asume un riesgo de aislamiento diplomático y de erosión del marco multilateral al operar fuera del régimen internacional. Su estrategia, es coherente en términos internos, pero puede

debilitar la arquitectura jurídica global que ha sostenido el orden marítimo en las últimas décadas.

Frente a estos tres modelos, la situación de España revela una disonancia entre objetivos declarados y medios efectivos. Si bien la ENSM-2024 reconoce la importancia de proteger infraestructuras submarinas y anticipar amenazas híbridas, no se ha traducido en el desarrollo específico de un plan para el lecho marino. La política nacional carece de planificación de capacidades, de integración entre ciencia, defensa e industria, y de una diplomacia oceánica proactiva. Los planes de adquisiciones de la Armada o la presencia en el Consejo de la ISA son relevantes, pero insuficientes si no se enmarcan en una visión estructurada. España cuenta con una de las ZEE más extensas de Europa, pero carece de los medios técnicos necesarios para ejercer una soberanía efectiva, lo que genera una vulnerabilidad estructural, especialmente en contextos de competencia regional, como es en el monte Tropic.

Ningún país puede asegurar sus intereses en el lecho marino si no alinea de forma coherente sus objetivos con sus capacidades, sus vías de acción con el entorno y su ambición con la realidad de los riesgos y los recursos limitados. El modelo de Bartlett no proporciona recetas, pero sí nos da coherencia. Y en el caso del lecho marino, la coherencia es la primera condición de la soberanía. En este contexto, la principal conclusión de este estudio es que España necesita una estrategia nacional para el lecho marino.

Esta estrategia debería partir de un análisis riguroso del entorno de seguridad, identificar intereses vitales concretos (recursos, infraestructuras, estabilidad regional), definir objetivos operativos alcanzables (capacidad de observación y respuesta autónoma) y movilizar medios técnicos, científicos y diplomáticos de forma integrada. No se trata de igualar a las potencias globales, sino de evitar quedar estratégicamente relegados en un dominio que afecta directamente a la seguridad, el desarrollo tecnológico y la sostenibilidad ambiental del país.

El modelo francés combina innovación tecnológica, coordinación interinstitucional y refuerzo de capacidades. Misiones como Calliope, permiten formar al personal y probar sistemas antes de su incorporación, mientras, el CEPHISMER desempeña un papel clave en la generación de doctrina para la intervención subacuática. En paralelo, se enfrentan a desafíos jurídicos en el marco de la Convemar, particularmente en la

protección de su extensa y distante ZEE. Francia reivindica un modelo de soberanía tecnológica y científica en este nuevo ámbito de competencia global, con un enfoque dual (civil-militar) que busca garantizar la libertad de acción de sus fuerzas, proteger sus intereses económicos y preservar el entorno marino.

La protección del lecho marino no puede abordarse exclusivamente desde una óptica ambiental. La conservación de los ecosistemas profundos es fundamental, pero solo será efectiva si se sustenta en el conocimiento, la presencia activa y su vigilancia y control. La defensa del principio de precaución —posición mantenida por España en el seno de la ISA y el BBNJ— solo es creíble si va acompañada de medios para supervisar y, llegado el caso, intervenir. De lo contrario, la autoridad moral cede ante el hecho consumado. Los fondos marinos, en definitiva, son ya una dimensión más de la soberanía estatal. Su dominio requiere voluntad política, inversión estratégica y claridad de fines.

En un entorno internacional cada vez más marcado por la competencia tecnológica, la escasez de recursos estratégicos y la erosión del consenso jurídico multilateral, el lecho marino se perfila como un nuevo escenario de disputa geoestratégica. España no puede permitirse permanecer al margen. Más que una opción, avanzar en este ámbito se ha convertido en una necesidad. Se requiere de una estrategia nacional específica para el lecho marino que articule el desarrollo de capacidades, promueva la cooperación internacional, refuerce la presencia en foros multilaterales y defina con claridad los intereses nacionales en las profundidades oceánicas.

*Augusto Conte de los Ríos**
Doctor en Historia y Analista del
Centro de Pensamiento Naval
@ BaturrilloSUB

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

52/2025 23 de junio de 2025



Alejandro Álvarez Pérez, Pedro Dodero Vázquez, Ignacio García Prieto, Jesús Iráizoz Domínguez, Mar Lupión Torres y Ada Santana Aguilera *

El Ártico: nuevo escenario geopolítico

El Ártico: nuevo escenario geopolítico

Resumen:

El Ártico ha sido una zona geopolítica de escasa trascendencia, salvo en periodos concretos. Sin embargo, el cambio en el clima abre una serie de posibilidades a los diferentes países del globo, que ponen su atención en la zona. Por ello, se analizan las nuevas posibilidades que se abren en el Ártico: la explotación de recursos, las nuevas rutas marítimas y el turismo. El análisis se centra en Canadá, Rusia, China y EE.UU., encontrando que Canadá se centra en la extracción de petróleo y control de la ruta del Noroeste, Rusia en la extracción de recursos, militarización de la zona y control de la ruta del Norte, y China en intentar acceder al ártico a través de Rusia y enmascarando sus actividades como de investigación y económicas. Por último, EE.UU. intentará remilitarizar la zona e intentar que Rusia y Canadá no controlen exclusivamente las distintas rutas, así como intentar adquirir Groenlandia y que Canadá se integre como Estado.

Palabras clave:

Ártico, Oportunidades, Rutas marítimas, Calentamiento global, Geopolítica.

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

Alejandro Álvarez Pérez, Pedro Dodero Vázquez, Ignacio García Prieto, Jesús Iráizoz Domínguez, Mar Lupión Torres y Ada Santana Aguilera

The Arctic: new geopolitical scenario

Abstract:

The Arctic has been a geopolitical zone of little relevance except in specific periods. However, the change in climate opens up a set of possibilities for the different countries of the world, which are turning their attention to the area. For this reason, the new possibilities opening up in the Arctic are analysed: the exploitation of resources, new maritime routes and tourism. The analysis focuses on Canada, Russia, China and the USA, finding that Canada is focused on oil extraction and control of the Northwest route, Russia on resource extraction, militarization of the area and control of the Northern route and China on trying to access the Arctic through Russia and masking its activities as research and economic. Finally, the US will try to remilitarize the area and try to prevent Russia and Canada from exclusively controlling the different routes, as well as trying to acquire Greenland and to integrate Canada as a State.

Keywords:

Arctic, Opportunities, Maritime Routes, Global Warming, Geopolitics.

Introducción

El océano Glacial Ártico se ubica al Norte del Círculo Polar Ártico, con estrechas relaciones con el océano Pacífico, a través del estrecho de Bering, y con el océano Atlántico, a través de la península Escandinava, Islandia y Groenlandia. Dicho océano, baña las costas de Rusia, Estados Unidos (EE.UU.), Canadá, Dinamarca[1] y Noruega[2].

Por su climatología y localización geográfica, es una zona poco poblada con poco más de 4 millones de habitantes, dichas características hacen que haya sido una zona secundaria y de escasa relevancia geoestratégica, salvo en periodos concretos. Como durante la Guerra Fría en la que Groenlandia, Islandia y Reino Unido esperaban una posible ofensiva soviética en caso de guerra[3]. El fin de la hostilidad mutua y los efectos del calentamiento global llevan a gestionar de manera coordinada la región. Todo ello, junto con el discurso en Murmansk de 1987 en el que el presidente de la Unión Soviética, Mijaíl Gorbachov, sentó las bases del futuro Consejo Ártico[4].

Sin embargo, la actual situación geopolítica en la que determinados actores como Rusia y China pretenden realizar un revisionismo del paradigma actual, así como la revolución tecnológica y el cambio climático, emplazan al Ártico como zona de principal relevancia geoestratégica y geopolítica.

Esto se debe, por un lado, a que es una zona con una gran cantidad de reservas energéticas, tanto de petróleo[5] como de gas[6]. Así como de minerales como el oro, platino, diamante, estaño, níquel; de tierras raras, además de recursos pesqueros y turísticos[7].

Por otro lado, el cambio climático, que favorece el deshielo de la zona, hará navegable el Ártico creando nuevas rutas marítimas y puesto que el 90 % del comercio tiene lugar por dicha vía[8] el control de las nuevas rutas generará un mayor peso e influencia a nivel

[1] Groenlandia.
[2] Todos son países de la OTAN, salvo Rusia.
[3] Se aseguró una vigilancia y control de dicho espacio a través de Noruega, se instaló un sistema contra misiles balísticos intercontinentales, etc.
[4] AGUILERA ARANDA, Félix. El Ártico y las relaciones internacionales. Cuadernos de estrategia, 218, 107-156. 2023.
[5] OLABE, Antxon. y GONZÁLEZ, Mike. Cambio climático, una amenaza para la seguridad global. Política exterior, 175-185. 2008.
[6] 30% de las reservas mundiales
[7] DEL VALLE MELENDO, Javier. El Ártico. Un espacio frágil entre la cooperación y la lucha por la hegemonía. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 80, 1-15. 2015
[8] SORENSEN, Camilla. y KLIMENKO, Ekaterina. Emerging Chinese Russian cooperation in the Artic. Stockholm Internacional Peace Research Intitute, 46, 1-56. 2017.

global. Además, las nuevas rutas marítimas que se crearán servirán para comunicar el océano Pacífico con el océano Atlántico, lo que refuerza el pivotaje actual de la economía y del mundo hacia Asia-Pacífico.

Por último, la nueva escalada bélica propiciada por la Guerra en Ucrania ha potenciado una integración de países en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como Finlandia que, pese a la finlandización y su neutralidad, pasó a formar parte de la OTAN el 4 de abril de 2023, aumentando la frontera OTAN-Rusia en más de 1.300 km. La lucha por el control del Ártico puede llevar a una nueva militarización de la región, creando un nuevo flanco para la OTAN[9].

En definitiva, el Ártico ha pasado de ser una región secundaria y sin peso geoestratégico a una región de especial relevancia donde las potencias actuales se juegan parte de su influencia y estatus futuro. Por ello, se analizan las oportunidades y riesgos que conllevará el deshielo, así como el interés específico de grandes actores.

El Consejo Ártico

Foro intergubernamental, cuyo objetivo es promover los aspectos medioambientales, sociales y económicos para el desarrollo sostenible del Ártico[10]. Se fundó en 1996 con la Declaración de Ottawa, quedando integrado por Canadá, EE.UU., Dinamarca, Rusia, Noruega[11], Islandia, Finlandia y Suecia[12]. A su vez, se reconoció a seis comunidades indígenas[13] como representantes permanentes en el Consejo Ártico[14], además, forman parte del mismo 38 observadores: países que no pertenecen geográficamente a esta zona del globo, como España; organizaciones intergubernamentales y ~~a~~ organizaciones no gubernamentales[15].

[9] ARTEAGA, Félix. La OTAN en el Ártico: el flanco sobrevenido. Real Instituto Elcano, 42, 1-9. 2023.
[10] GOBIERNO DE CANADÁ. Compendium Of Canada's Engagement In International Environmental Agreements And Instruments. Environment and Climate Change Canada. 2018. Recuperado de https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/corporate/international-affairs/partnerships-organizations/arctic-council.html
[11] Artic-5, con mayores privilegios por ser ribereños.
[12] Se estableció que los Estados que se encontrasen por encima del paralelo 66 formarían parte del mismo, reconociéndose entre sí como legítimamente árticos y excluyendo al resto, situación que impide que otros Estados puedan ser considerados Árticos como China.
[13] La Asociación Internacional Aleut, el Consejo Ártico Atabascano, el Consejo Internacional Grinch'in, el Consejo Circumpolar Inuit, la Asociación Rusa de Gentes Indígenas del Norte y el Consejo Saami
[14] ARCTIC COUNCIL. The Arctic Council A Quick Guide. 2020. Recuperado de https://oaarchive.arctic-council.org/items/5b1cf319-c3d0-427a-b874-78ce0e32bba4
[15] MADUEÑO ÁLVAREZ, Miguel. Planes estratégicos para el Ártico: geopolítica, recursos y neocolonialismo. Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE, 9(2), 27-42, 2024.

El funcionamiento del Consejo Ártico ha favorecido la cooperación internacional, aunque se debe en gran medida a la exclusión de competencias militares[16]. Sus principales hitos son: el Acuerdo de cooperación en materia de búsqueda y salvamento aeronáutico y marítimo en el Ártico (2011), el Acuerdo de cooperación en materia de preparación y lucha contra la contaminación marítima por hidrocarburos en el Ártico (2013) y el Acuerdo de mejora de la cooperación científica internacional en el Ártico (2017)[17].

Sin embargo, la invasión de Crimea (2014) y el aumento de la presencia militar rusa en la zona ha deteriorado su funcionamiento, deviniendo tensiones en la zona[18], que unido al interés chino en las rutas árticas como consecuencia de ciertas restricciones en las rutas del Indo-Pacífico[19], dificultan el cumplimiento de los acuerdos debido a la naturaleza no vinculante de numerosas iniciativas.

Situación climática

El clima del Ártico se caracteriza por inviernos largos y fríos, con temperaturas por debajo de los -40ºC, mientras los veranos son cortos y frescos, con temperaturas que rara vez superan los 10°C. A lo que hay que añadir periodos extremos de radiación solar, con días de 24 horas de luz en verano y noches de 24 horas de oscuridad en invierno. Pese a la existencia de este clima tan extremo, surge una gran variedad de fauna y flora que, junto con la capa de hielo permanentemente congelada (*permafrost*), juega un papel esencial para la biodiversidad global y la regulación del clima del planeta. Sin embargo, desde hace algo más de 100 años, el Ártico está sufriendo un progresivo y rápido calentamiento que está poniendo en peligro este ecosistema tan fundamental para nuestra supervivencia (ver Gráfica 1).

[16] GROENING, Ranghild. Why Military Security should be kept out of the Arctic Council. The Artic Institute. 2016. Recuperado de https://www.thearcticinstitute.org/why-military-security-should-be-kept-out-of-the-arctic-council/
[17] LENNON, Erika. A Tale of Two Poles: A Comparative Look At The Legal Regimes in The Arctic And The Antarctic. Sustainable Development Law and Policy, 3(8), 32-36, 65-66. 2008.
[18] KLIMENKO, Ekaterina. The geopolitics of a changing arctic. SIPRI Background Paper, 1-15. 2019.
[19] NG, Chew., WU, Yuhe., ZHANG, Wenrui., JIGEER, Shawuya., ZHANG, Jhinghan. y YU, Haiyue. China-Russia Cooperation in the Northern Sea Route Development. International Organisations Research Journal, 20(1), 1-25. 2025. DOI:10.17323/1996-7845-2025-01-03

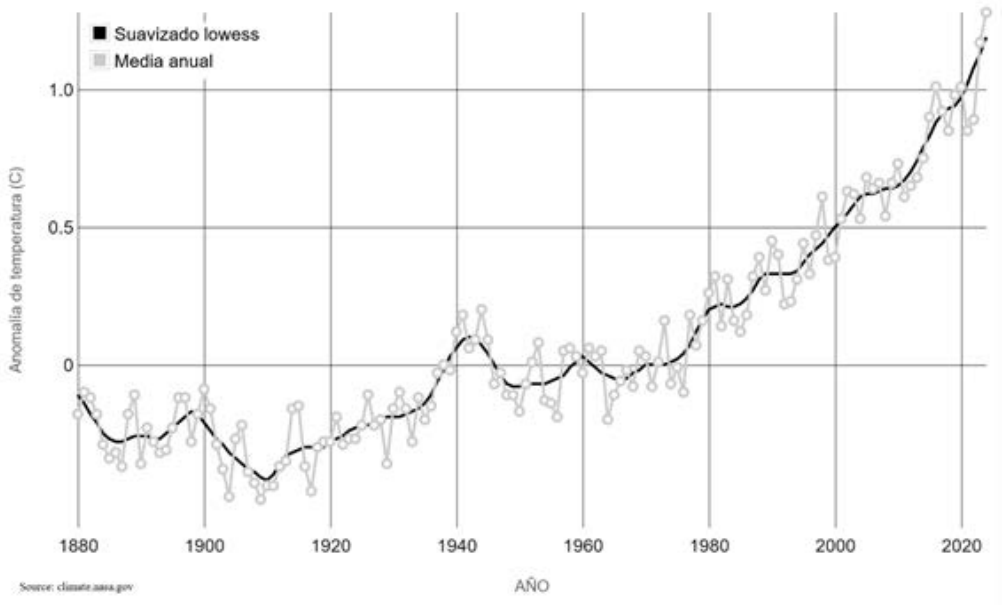


Gráfico 1. *Evolución de la temperatura en el Ártico*

Como resultado de este calentamiento, el Ártico podría perder más del 50% de su hielo marino en los próximos 30 años[20]. Esto supondría una alteración de los ecosistemas, ya que el deshielo del *permafrost* aumentaría la temperatura del planeta al liberar las grandes cantidades de metano que se encuentra acumulado, contribuyendo aún más al calentamiento global. Además, impacta en la fauna y flora de las especies que dependen del hielo marino, como los osos polares y las comunidades indígenas. Asimismo, el cambio climático y el deshielo pueden aumentar la incidencia de enfermedades transmitidas por el agua y los vectores[21], como el dengue y el zika[22].

Tendencias económicas y oportunidades de inversión

El deshielo ofrece diferentes oportunidades, como minería, pesca, turismo, rutas marítimas… incrementando la competencia geopolítica por el control de la zona.

Uno de los principales atractivos del Ártico es el acceso a sus recursos naturales. Se estima que alberga en torno al 13 % de las reservas no descubiertas de petróleo y el 30

[20] IPCC. Informe Especial sobre el Cambio Climático y la Tierra. Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático. 2021. Recuperado de https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WG1_SPM_Spanish.pdf
[21] Organismos que transmiten enfermedades infecciosas a las personas
[22] Además, las olas de calor y la contaminación del aire pueden afectar la salud respiratoria y cardiovascular.

% de las de gas natural[23], además de otros recursos naturales como el hierro, el níquel, el cobre y las llamadas tierras raras, esenciales para el desarrollo de la tecnología actual y venidera. Aunque la explotación de estos recursos se ha visto frenada por las duras condiciones climáticas y los elevados costes, el cambio climático podría hacerla más accesible, unido a los avances técnicos de perforación en aguas profundas podrían hacer económicamente viable su explotación. No obstante, todo esto supone también un riesgo medioambiental y social, lo que plantea una dicotomía: cómo encontrar el equilibrio entre el desarrollo económico y la sostenibilidad de los ecosistemas. Greenpeace[24] ha advertido de que la entrada en el Ártico podría afectar de forma irreversible a la biodiversidad local, poniendo sobre la mesa, de nuevo, el dilema ético y ecológico de estas futuras inversiones (ver Figura 1).

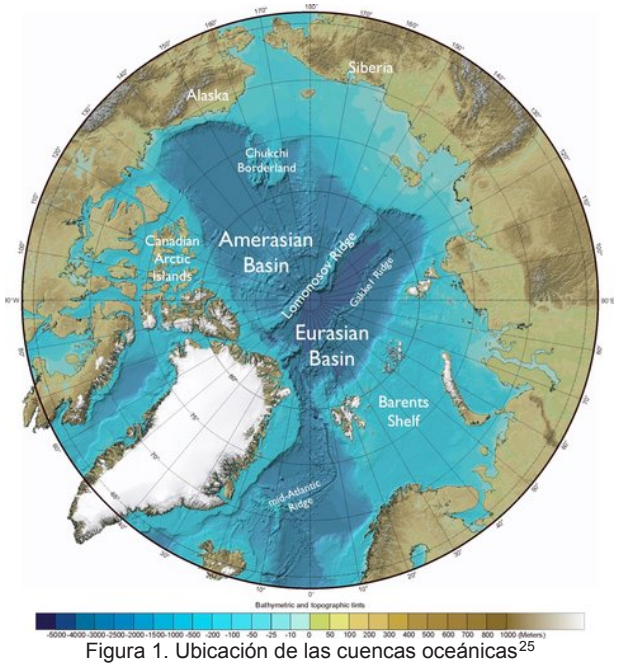


Figura 1. Ubicación de las cuencas oceánicas[25]

El deshielo llevará aparejada la apertura de nuevas rutas marítimas, como la Ruta del Mar del Norte, el Paso del Noroeste y la Ruta Transpolar, que pueden reducir significativamente los tiempos de transporte entre Asia, Europa y América del Norte. De

[23] La extracción de petróleo y gas es, quizá, el principal foco de inversión en la región, concretamente el mar de Chukotka, el mar de Barents y Groenlandia.
[24] GREENPEACE. Impactos ambientales de la minería en el Ártico. Greenpeace International. 2022.
[25] COAKLEY Bernard, Northern Lights on the Midnight Watch. 2011. Recuperado de https://archive.nytimes.com/scientistatwork.blogs.nytimes.com/2011/09/15/northern-lights-on-the-midnight-watch/

acuerdo con la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de EE.UU.[26], en 2030 las rutas del Ártico podrían ser navegables durante períodos de tiempo significativamente más largos, lo que facilitaría el acceso a mercados globales (ver Gráfico 2).

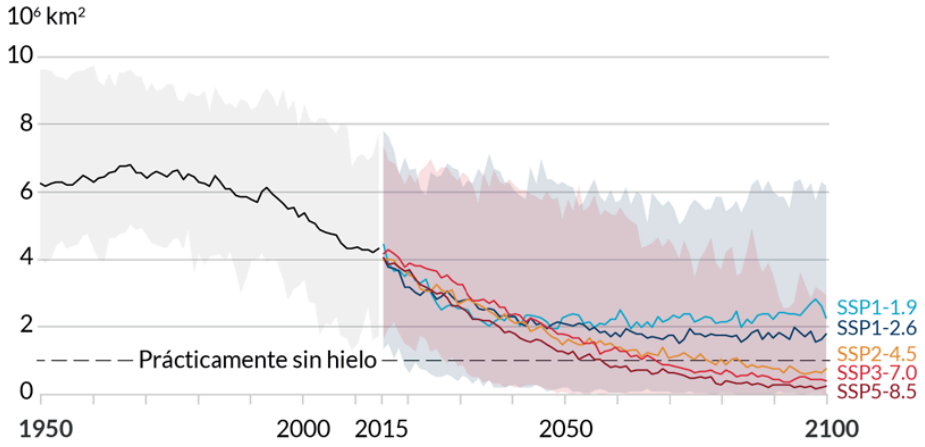


Gráfico 2. *Evolución del deshielo en el Ártico en los próximos años*[27]

La Ruta del Mar del Norte que conecta el océano Atlántico con el Pacífico, siendo una ruta más corta que el canal de Suez y más económica porque reduciría significativamente el tiempo de navegación entre Asia, Europa y América del Norte, algo que influiría en las dinámicas comerciales globales. En dicha ruta, actualmente Rusia es la beneficiaria de las tarifas cobradas y del arrendamiento de buques escolta rompehielos, siendo exigidos para su tránsito.

La Ruta del Noroeste, como alternativa al Canal de Panamá, pero existen actualmente zonas difíciles de navegar, y no dispone de puertos e infraestructuras aptos para recibir grandes buques[28].

Por último, se está explorando la Ruta Transpolar, la más directa entre Europa y Asia si continúa el deshielo, como está estimado.

[26] NOAA. The Arctic: A Key to Global Weather and Climate. Administración Nacional Oceánica y Atmosférica. 2020. Recuperado de https://arctic.noaa.gov/report-card/report-card-2020/
[27] IPCC. Informe Especial sobre el Cambio Climático y la Tierra. Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático. 2021. Recuperado de https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WG1_SPM_Spanish.pdf
[28] TORRENT, Jordi. New Arctic routes: breaking the ice of North Pole shipping. Pier Next. 2019. Recuperado de https://piernext.portdebarcelona.cat/en/logistics/new-arctic-routes-breaking-the-ice-of-north-pole-shipping/

Estas rutas pueden reducir las distancias entre el norte de Europa y el norte de China hasta en 4.000 millas náuticas, disminuyendo los tiempos de envío en aproximadamente dos semanas (ver Figura 2).



Figura 2. *Rutas árticas*[29]

En los próximos años, la pesca también puede verse afectada, al cambiar la temperatura del agua, las especies migrarán hacia aguas más frías, cambiando la forma de vida y comercio de la población local y el acceso a la pesca. Por ejemplo, especies como el bacalao y el salmón ya se están desplazando hacia el norte en busca de aguas más frías, lo que podría provocar tensiones por el control de las nuevas áreas pesqueras. Por tanto, el Ártico seguirá ganando peso como zona de pesca, gracias al deshielo y al cambio en las rutas migratorias de las especies marinas.

Las nuevas aguas abiertas que se abrirían en la región podrían ser fuente de recursos pesqueros, con el riesgo de la sobreexplotación de las especies y de tensiones entre países que se disputen el acceso a los mismos.

[29] NAMMCO. 2022. Recuperado de https://nammco.no/beluga/arctic-shipping-routes-grunnkort_siglingal_source_ap-edit/

Por último, el turismo también es una industria que está viendo un crecimiento en la zona, particularmente en áreas como Groenlandia, Islandia y Noruega. A medida que el hielo retrocede, los turistas pueden acceder a zonas antes impenetrables, lo que genera un incremento en la demanda de viajes ecológicos y de aventura. Sin embargo, el aumento del turismo en la región también plantea desafíos relacionados con la sostenibilidad y la protección de los ecosistemas frágiles.

Situación política

Históricamente, el Ártico ha sido una región en la que la cooperación internacional ha estado muy presente, sobre todo auspiciada por el Consejo Ártico. Sin embargo, el creciente interés por sus recursos y sus rutas comerciales han provocado tensiones y disputas territoriales. Conforme el hielo se va derritiendo, se abren nuevas rutas y se reconfiguran las fronteras marítimas.

Uno de los puntos calientes es la soberanía sobre el lecho marino y las aguas del Ártico. Países como Canadá, Dinamarca -a través de Groenlandia-, Noruega, Rusia y EE.UU. han mostrado su interés e, incluso, han reclamado diversas áreas de esta zona. La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS) establece un marco legal para la delimitación de las fronteras marítimas, pero las interpretaciones del tratado varían[30]. Esto obstaculiza la resolución de los posibles conflictos. Por ejemplo, la disputa por la soberanía de los recursos del lecho marino y las aguas circundantes a Groenlandia entre Dinamarca y Canadá.

El caso ruso merece una mención aparte. Su presencia militar en el Ártico ha aumentado a través del establecimiento de bases y el incremento de su flota en la región: modernizando antiguas bases soviéticas[31] y desplegando sistemas de defensa aérea, misiles, aviones de combate y flota de rompehielos con capacidad militar. Estos movimientos están relacionados, además, con la protección de las rutas comerciales y la seguridad de los recursos naturales. Ejemplo de ello fue el viaje realizado en agosto

[30] UNITED NATIONS. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS). 1982. Recuperado de https://www.imo.org/es/OurWork/Legal/Pag%20inas/UnitedNationsConventionOnTheLawOfTheSea.aspx#:~:text=La%20Convenci%C3%B3n%20de%20las%20Naciones%20Unidas%20sobre%20el,usos%20posibles%20de%20los%20oc%C3%A9anos%20y%20sus%20recursos

[31] Bases clave: Nagurskoye, Kotelny, Tiksi y Franz Josef Land

de 2017 por el buque metanero ruso LNG Cristophe de Margerie, que completó el viaje entre Noruega y Corea del Sur a través del Paso del Noroeste sin apoyo de rompehielos. Además, lo hizo en un tiempo récord de 19 días, lo que representa un 30 % menos de tiempo que el trayecto equivalente a través del canal de Suez. Existen otros tipos de buques que navegan en aguas árticas, pero este hito podría ser el comienzo de una nueva ruta mercante que redefiniría el tráfico marítimo internacional[32].

EE.UU., Canadá y la OTAN responden, a su vez, elevando su presencia en la zona. En primer lugar, EE.UU. ha reforzado las bases militares que tiene en Alaska y Groenlandia[33], especialmente para defensa antimisiles, y ha llevado a cabo diferentes operaciones militares con submarinos nucleares. Canadá ha fortalecido la vigilancia en el Ártico con la base de Alert y patrullas marítimas; y la OTAN ha incrementado sus ejercicios en el Ártico, con Noruega y otros países nórdicos aumentando su presencia, lo que podría elevar las tensiones entre ambos bloques si la situación no se gestiona desde la perspectiva adecuada.

China ve el Ártico como una región estratégica para su crecimiento económico y su influencia global. Busca expandir su presencia en la región, incluyendo la inversión en infraestructuras y la explotación de recursos naturales.[34]

La Unión Europea (UE) busca promover sus intereses económicos en el Ártico, para ello ha impulsado diferentes programas como la Estrategia Ártica de la UE: en 2016, la UE adoptó una estrategia ártica que establece los objetivos y prioridades de la UE en la región para el período 2016-2020. Cuyos objetivos pretendían promover sus intereses económicos, proteger el medio ambiente ártico y promover la cooperación internacional en la región. Como objetivos económicos incluían la explotación de recursos naturales, como el petróleo y el gas, con el fin de reducir su dependencia energética de Rusia y el desarrollo de rutas marítimas que le permitan reducir los tiempos de transporte y aumentando su capacidad en el comercio internacional.

[32] TORRENT, Jordi. New Arctic routes: breaking the ice of North Pole shipping. Pier Next. 2019. Recuperado de https://piernext.portdebarcelona.cat/en/logistics/new-arctic-routes-breaking-the-ice-of-north-pole-shipping/
[33] Base clave: Thule, con radares de alerta temprana.
[34] China es considerada una “potencia ártica” debido a su creciente interés y participación en la región ártica, a pesar de no ser un país ártico en sentido tradicional. China es un observador en el Consejo Ártico.

Sin embargo, cuando hablamos del Ártico no solo se trata de prever cuáles pueden ser los futuros conflictos, sino que también nos referimos a la cooperación. Algunos acuerdos clave en este sentido incluyen el Tratado de Prohibición de la Explotación Nuclear del Ártico y la creación de zonas de pesca protegida.

Situación estratégica

El Ártico presenta un escenario geopolítico y estratégico complejo en el que participan una gran cantidad de Estados. El principal foro de debate en el que se tratan los asuntos que a esta área conciernen es el Consejo del Ártico, en el que se discuten los asuntos concernientes a los estados implicados, pero sin capacidad legislativa o ejecutiva. Su actividad se centra particularmente en la defensa de los derechos de los grupos indígenas, la defensa de la biodiversidad ártica, el cuidado del ecosistema, la coordinación de salvamento y rescate, y planificación frente a eventuales emergencias.

El culmen de esta cooperación se alcanza con la declaración de Ilulissat, en 2008, en la que los citados países alcanzaron importantes acuerdos en temas de seguridad marítima y medio ambiente y declararon su intención de impedir la creación de un nuevo marco legal internacional que rigiera el Ártico. Con dicha declaración, los Estados parte se reconocían unos a otros como estados del ártico y soberanos, y limitaban y excluían al resto de países del mundo sobre las decisiones que se tomarán endicha región.

Sin embargo, desde la invasión rusa de Ucrania, la capacidad de cooperación del Consejo Ártico se ha reducido[35]. Actualmente, los países que presentan intereses en la zona operan de manera unilateral. Nuestro análisis se centra en Rusia, EE.UU., Canadá y China.

Rusia

Es el Estado del Ártico que ha demostrado mayor interés en explotar sus recursos. Con unos 20.000 kilómetros de la costa del Ártico, el país con mayores fronteras y más población en territorio ártico, y que ostenta las reclamaciones territoriales más importantes sobre la extensión de la plataforma continental del fondo marino. De

[35] ARTEAGA, Félix. La OTAN en el Ártico: el flanco sobrevenido. Real Instituto Elcano, 42, 1-9. 2023.

concederse éstas, tendría derechos de explotación sobre 1,2 millones de kilómetros cuadrados del fondo marino de su plataforma continental, una superficie equivalente a 4 veces la de España y sobre una de las mayores reservas conocidas de hidrocarburos, la dorsal de Lomonósov. Estas reclamaciones se fundamentan en años de exploración e investigación en el océano Ártico, que culminarían en el informe contrastado por la *Commission on the Limits of the Continental Shelf* (CSCL) en 2015. La economía rusa postsoviética se encuentra estrechamente ligada a la producción de energía, por lo que los recursos sitos en el norte adquieren gran relevancia.

Existe otra controversia importante al considerar "aguas internas" gran parte del Paso del Norte, pese a la negativa de EE.UU. el derecho marítimo internacional confirme una gran parte de las demandas de Rusia.

En 2020, Rusia hizo pública su agenda ártica 2020-2035[36]. En ella recapacita sobre las posibilidades que ofrece la progresiva recesión del hielo ártico y apunta hacia la explotación de los recursos naturales, especialmente el petróleo y el gas natural licuado. Otro de los objetivos de su agenda ártica es la mejora de las condiciones de vida de sus asentamientos árticos, que se redujeron drásticamente tras la disminución de los destacamentos militares norteños tras el fin de la Guerra Fría, y que se encontraban en un grave estado de abandono. Rusia confía en establecer la Ruta del Norte como una nueva arteria comercial internacional, siendo la principal beneficiada.

Dentro del refuerzo militar que ha conducido su presidente, Vladimir Putin, en la última década, ha resucitado la flota del Norte, basada en la península de Kola, quizá la más importante de las flotas rusas y que cuenta con dos tercios de su poder naval total, incluyendo destructores, submarinos, buques de aprovisionamiento y portaaeronaves. Así, ha aumentado su presencia militar en el Ártico como garante de su soberanía y de un norte que considera propio, como demostró Artur Chilingárov, al colocar la bandera rusa en el lecho marino del Polo Norte, “el norte es ruso”.

Rusia, que cuenta con más rompehielos que el resto del planeta junto, incluye unos 45 grandes rompehielos (siete de ellos de propulsión nuclear) como la parte de la flota propulsada Yamal, el 50 Let Pobedi, el Taimir, el Vaigach y los flamantes buques de la

[36] KLUGE, Janis., y PAUL, Michael. Russia’s Arctic Strategy through 2035. SWP, 1-4. 2020. doi: 10.18449/2020C57

serie del Proyecto 22220: Arktika, Sibir y Ural, que entraron en servicio en 2020, 2021 y 2022, respectivamente y posteriormente el Yakutiya.

Dicha estrategia obedece a los objetivos de la defensa de los intereses comerciales rusos y la seguridad en el transporte septentrional, pero no hemos de olvidar que la flota del norte es la defensora de las reservas estratégicas y la depositaria de la misión de ~~la~~ persecución de los intereses de la política exterior rusa. Rusia ha establecido un Comando Estratégico Conjunto en el Ártico con el objetivo de coordinar las operaciones entre todas las fuerzas militares rusas operativas en la región. Cabe considerar, además, que las nuevas bases de Rusia en el Ártico no solo despliegan armamento estratégico, sino que también enfrentan los flancos de la OTAN y aseguran su control sobre la Ruta del Mar del Norte.

Estados Unidos

A diferencia de Rusia, la política estadounidense al respecto ha sufrido grandes cambios en los últimos años. El interés reciente de EE.UU. en el Ártico ha sido una reacción al avance ruso en la región. Además, la reciente mejoría de la relación China-Rusia en materia ártica ha provocado preocupación en la primera potencia del mundo, siendo necesario reforzar su presencia en el Ártico. A diferencia de los demás Estados árticos, EE.UU. no ha ratificado la UNCLOS[37], por lo que elige acogerse a las medidas que le benefician, sin reconocer más que *de facto*, la soberanía de los países firmantes. Esto tiene una importante segunda derivada, EE.UU. no puede ejercer reclamación alguna sobre la plataforma continental que potencialmente le correspondería ante el CLCS, lo que sin embargo no ha impedido que haya recabado datos que sustenten su eventual soberanía sobre esa porción del suelo marino.

Sin embargo, su presencia naval y aérea no es reciente, ya que por medio de despliegue de submarinos nucleares patrullas aéreas desde Groenlandia y Dinamarca ha sido una

[37] UNITED NATIONS. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS). 1982. Recuperado de https://www.imo.org/es/OurWork/Legal/Pag%20inas/UnitedNationsConventionOnTheLawOfTheSea.aspx#:~:text=La%20Convenci%C3%B3n%20de%20las%20Naciones%20Unidas%20sobre%20el,usos%20posibles%20de%20los%20oc%C3%A9anos%20y%20sus%20recursos

constante desde hace años, observándose una reducción de dicha presencia con el fin de la Guerra Fría.

Tras las declaraciones en 2019 del entonces secretario de Estado americano, Mike Pompeo[38], con la llamada de atención sobre la situación en el Ártico, y el creciente acercamientos ruso y chino hacia allí, EE.UU. publicaba a principios de 2021 una nueva estrategia ártica, cuyos objetivos distan mucho de los objetivos de colaboración internacional y de defensa del medio ambiente de su anterior estrategia. La nueva estrategia, titulada "A Blue Arctic: A Strategic Blueprint for the Arctic", hace especial hincapié en la necesidad de una mayor presencia de fuerzas navales de superficie en aguas árticas. Esto lo hace extensivo también a sus aliados, que desde hace unos años llevan desarrollando parte de su calendario de ejercicios permanentes, las maniobras "Trident Juncture" en el Mar del Norte, en parte, siendo el desencadenante de un mecanismo de autodefensa ruso.

Desde la llegada ~~a~~ de la segunda presidencia de Donald Trump, se observa un gran interés por el norte del globo, con intención de obtener la soberanía sobre Groenlandia. Uno de los puntos fuertes de la agenda americana es su defensa de la libertad de navegación en aguas árticas mediante las llamadas *FONOP20*. Las FONOP son agresivas patrullas que ya realizan fuerzas navales americanas en el mar de China como respuesta a la no aceptación de las reclamaciones marítimas de China en el sudeste asiático. Análogamente, EE.UU. no reconoce la soberanía rusa sobre el Paso del Norte, ya que su comercio marítimo también podría verse beneficiado de esta ruta. Así, ha anunciado su predisposición a ejecutar *FONOP* en las rutas árticas en cuanto se vuelvan navegables.

La presencia de EE.UU. podría considerarse menor a la anunciada o esperada, ya que todavía no ha materializado las mencionadas patrullas y su presencia ártica se limita a las estaciones de vigilancia de Alaska, las patrullas de submarinos estratégicos y, en el ámbito aliado, el Cuartel General de la OTAN en Groenlandia.

[38] POMPEO, Mike. Artic Council Proceedings. Finland. 2019.

Canadá

Tras Rusia, es el país con mayor costa ártica y, como tal, en situación de poder realizar una mayor reclamación sobre el fondo marino ártico.

Canadá presentó en diciembre de 2003 su reclamación ante la CLCS sobre su plataforma continental ártica que, le proporcionaría control sobre una gran porción del círculo, muy probablemente rica en yacimientos de crudo. La particularidad de la reclamación canadiense reside en la consideración que hace, al igual que Rusia, de las aguas comprendidas por sus archipiélagos árticos. Canadá considera estas aguas como "aguas interiores", lo que en términos prácticos le daría una soberanía absoluta sobre el Paso del Noroeste. Esta reclamación la basa en motivos históricos y es ampliamente contestada, especialmente por EE.UU., su vecino más cercano y quizá quien más tiene que perder en caso de que se le acordase este carácter jurídico. No obstante, y aunque Canadá reclame estas aguas como interiores, tal aspiración no se sustentaría en los términos de la UNCLOS, ya que para ello debería tratarse de una reclamación histórica sobre una soberanía ejercida durante un tiempo "sustancial"[39].

La estrategia ártica de Canadá se articula en torno a una mayor cooperación con organizaciones internacionales, el aumento de su presencia militar en el norte para ejercer efectivamente un mayor control de sus fronteras, refuerzo de su soberanía y proporcionar seguridad en las aguas que consideran como interiores[40].

Canadá ha intensificado significativamente su presencia militar en el Ártico en respuesta a las crecientes actividades de Rusia y China en la región. Esta estrategia busca proteger la soberanía canadiense, asegurar el control de las rutas marítimas emergentes y garantizar su seguridad nacional.

El Gobierno canadiense ha anunciado inversiones sustanciales para fortalecer su infraestructura militar en el Ártico: como Centros de Apoyo Operativo para modernizar, mantener y ampliar las bases y sus capacidades en Inuvik y Yellowknife, en la parte noroeste del Ártico, siendo sus dos bases predominantes. También invertirá en otras bases como en Iqaluit o Nunavut, donde se habilitarán pistas de aterrizaje y mejoras en

[39] GARCÍA ESPADAS, Andrés. Acercamiento al régimen jurídico del Ártico y su relación con América. Revista electrónica editada por la Asociación Española de Americanistas, 18, 1-21. 2017.
[40] GOBIERNO DE CANADÁ. Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada. 2019. Recuperado de https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1562939617400/1562939658000

el equipamiento logístico esencial para las operaciones en el norte. Además, cuenta con la Estación de Nanisivik, antigua estación minera, para la creación de un puerto de aguas profundas, aportando un enclave estratégico de gran importancia en la zona occidental del Ártico, ya que existen pocos emplazamientos portuarios para grandes buques en la actualidad.

China

China, a pesar de no ser una nación ártica, ha incrementado su presencia en el Ártico, enfocándose principalmente en actividades científicas y económicas. Sin embargo, esta creciente implicación ha generado inquietudes entre otras potencias debido a posibles implicaciones estratégicas y de seguridad.

China ha establecido la Estación de Investigación Ártica "Río Amarillo" en Ny-Ålesund, Svalbard (Noruega), dedicada a estudios sobre el cambio climático y la ecología polar. Además, ha participado en expediciones científicas en la región, utilizando el rompehielos Xue Long ("Dragón de Nieve") para facilitar la investigación polar. Económicamente, China promueve la "Ruta de la Seda Polar", buscando desarrollar rutas marítimas a través del Ártico que podrían reducir significativamente los tiempos de tránsito entre Asia y Europa.

Aunque China no mantiene bases militares en el Ártico, ha fortalecido su cooperación militar con Rusia en la región. En septiembre de 2022, buques de guerra chinos operaron junto a unidades rusas cerca de las islas Aleutianas, a aproximadamente 160 kilómetros de Kiska[41].

Además, en octubre de 2021, ambos países realizaron ejercicios conjuntos en el mar de Japón, enfocándose en defensa aérea y guerra antisubmarina. Posteriormente, llevaron a cabo su primera patrulla naval combinada, cruzando el estrecho de Tsugaru, en Japón[42].

[41] ALÁEZ FEAL, Octavio. China en el Ártico. Global Strategy. 2022. Recuperado de https://global-strategy.org/china-en-el-artico/?utm_source=chatgpt.com
[42] ALÁEZ FEAL, Octavio. China en el Ártico. Global Strategy. 2022. Recuperado de https://global-strategy.org/china-en-el-artico/?utm_source=chatgpt.com

La creciente actividad de China en el Ártico ha generado preocupación en EE.UU. y entre sus aliados. El Pentágono considera que China podría utilizar su acceso comercial o científico en el Ártico para obtener ventajas militares, representando una fuerza potencialmente desestabilizadora en la región.

Desde que el exsecretario de Estado norteamericano, Mike Pompeo, llamó la atención sobre el desmesurado interés de Pekín en el Ártico y sobre cómo varios de los experimentos supuestamente científicos podrían estar siendo usados de tapadera para objetivos militares[43], existen ciertas evidencias que apuntan a que la naturaleza y propósito de los experimentos chinos podría estar ligada a obtener información para futuros despliegues militares. Entre otros, destacan los exhaustivos estudios de propagación acústica y la instalación de sensores que China está llevando en gran parte del mundo y concretamente en el Ártico. Desde que el submarino americano *USN Kate* emergiera de debajo del hielo ártico en 1959, China ha estado interesada en la capacidad de desplegar submarinos nucleares en la región como parte de su programa estratégico de disuasión nuclear. El flanco norte chino en lo que a la defensa contra misiles balísticos se refiere pasa por un control más cercano de las trayectorias polares[44].

Conclusiones

La situación política del Ártico es compleja y dinámica, hasta ahora ha sido una región ajena a las grandes dinámicas de la geopolítica y la economía mundial. No obstante, en las últimas décadas, esta área se ha visto alterada por los cambios medioambientales y transformada en un punto de atención para gobiernos, empresas y otras organizaciones internacionales. Esto se debe a su posición geográfica al unir Norteamérica, Europa y Asia, la extracción de los recursos minerales y energéticos, y la apertura de nuevas rutas comerciales que comunican los diferentes océanos y acercan la región Indopacífica, hacia la que actualmente existe un pivotaje geoestratégico.

Estas posibilidades se deben al aumento gradual de la temperatura durante el siglo pasado, siendo el Ártico una de las áreas más afectadas del planeta. Este aumento de

[43] POMPEO, Mike. Artic Council Proceedings. Finland. 2019.
[44] KOH, Swee Lean. China's strategic interest in the Arctic goes beyond economics. Defense News. 2020. Recuperado de https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2020/05/11/chinas-strategic-interest-in-the-arctic-goes-beyond-economics/

la temperatura está provocando la descongelación del *permafrost*, la acidificación oceánica y la pérdida de hielo marino, situación que pone en riesgo el ecosistema no sólo del Ártico, sino del planeta en su conjunto[45]. Dicha situación es un punto de conflicto entre organizaciones que pretenden proteger el medio ambiente, la cultura y los derechos de los pueblos indígenas; y los que ven oportunidades económicas como la apertura de nuevas rutas marítimas y la explotación de recursos naturales.

Una de las mayores oportunidades que presenta el deshielo es la apertura de nuevas rutas marítimas, debido a la variación periódica y creciente de la extensión del hielo en la zona ártica, hace que pueda ser navegable durante un mayor periodo de tiempo. Se estima que pueda ser navegable durante 150 días al año en la siguiente década, mientras hace uno años esta movilidad se limitaba a unos pocos días al año, y era necesario el uso de rompehielos como medida de seguridad adicional. Este nuevo escenario, propicia la aparición de nuevas rutas comerciales, lo que cambiará significativamente el contexto económico y comercial global[46]. Sin embargo, el empleo de estas nuevas rutas requerirá de una infraestructura comercial sobre la que apoyarse, que modificará la orografía del terreno y afectará a las tribus indígenas, que deberán cambiar su modo de vida.

Otra oportunidad que brinda el deshielo es la extracción de grandes reservas energéticas que se encuentran en la región. Dicha actividad siempre ha sido complicada y poco eficiente desde un punto de vista económico, pero el deshielo abre la oportunidad a la explotación de dichos recursos. A lo que hay que añadir, el conflicto entre los diferentes países que conforman el Consejo Ártico por definir las fronteras y áreas de control. Es por ello, que grandes potencias como Rusia, cuya economía ha estado siempre ligada a los hidrocarburos, ha realizado esfuerzos por controlar la zona[47].

En conclusión, Rusia y Canadá pretenden extraer recursos naturales, así como controlar el Paso del Norte y la Ruta Noroeste, respectivamente, al considerar dichas aguas como interiores, para ello, ha invertido en infraestructuras militares que le permiten controlar la zona, destacando la flota de rompehielos rusa que consta de 45 unidades. China se centra en actividades económicas y de investigación, así como, colabora militarmente

[45] GREENPEACE. Impactos ambientales de la minería en el Ártico. Greenpeace International. 2022.
[46] Las nuevas rutas reducen significativamente el costo del flete al reducir tiempos y consumo de combustible.
[47] MADUEÑO ÁLVAREZ, Miguel. Planes estratégicos para el Ártico: geopolítica, recursos y neocolonialismo. Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE, 9(2), 27-42, 2024.

con Rusia. Por último, EE.UU. ha aumentado su presencia militar en las bases de Groenlandia, ha intentado comprar Groenlandia[48] y está intentando que Canadá se anexione a los EE.UU.

Alejandro Álvarez Pérez

Jefe de Sección, Ministerio de Defensa

Pedro Dodero Vázquez

Teniente de Navío (CGA-EOF), Armada

Ignacio García Prieto

Relaciones Externas e Institucionales en el Instituto Cervantes

Jesús Iráizoz Domínguez

Ingeniería y Sistemas de Gestión, BeSS Group

Mar Lupión Torres

Especialista en Defensa de Radio Nacional de España

Ada Santana Aguilera

Diputada en el Congreso de los Diputados

[48] Una isla estratégica en el Atlántico Norte que lleva siendo de interés para los EEUU desde la década de 1860.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

53/2025 24 de junio de 2025

*Tomás García-Figueras**

Los parques fotovoltaicos flotantes: una nueva frontera en la energía solar



Los parques fotovoltaicos flotantes: una nueva frontera en la energía solar

Resumen:

En los últimos años, la energía solar fotovoltaica flotante se ha consolidado como una alternativa tecnológica emergente con un gran potencial para contribuir a la transición energética global. A través del presente artículo se ofrece un análisis didáctico y riguroso sobre el funcionamiento, ventajas, desafíos y perspectivas de esta tecnología, con un enfoque específico en el caso español, contextualizado en el marco internacional. Se presentan datos actualizados y se recurre a referencias contrastadas, con el objetivo de ofrecer una visión amplia y fundamentada del tema.

Palabras clave:

Energía solar; fotovoltaica flotante; embalses; sostenibilidad; transición energética.

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

Tomás García-Figueras*

Floating photovoltaic parks: A new frontier in solar energy

Abstract:

In recent years, floating photovoltaic solar energy has emerged as a promising technological alternative with great potential to support the global energy transition. This article presents a didactic and rigorous analysis of the functioning, advantages, challenges, and prospects of this technology, with a particular focus on the Spanish case within an international context. Updated data and verified sources are included to provide a broad and substantiated view of the subject.

Keywords:

Solar energy; floating photovoltaics; reservoirs; sustainability; energy transition.

Introducción

En los últimos cinco años, la capacidad global de parques fotovoltaicos flotantes se ha duplicado aproximadamente cada dos años, superando los 3 GW en 2023 según la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA)[1]. Mientras tanto, las tecnologías solares terrestres convencionales afrontan limitaciones de espacio, lo que posiciona a los sistemas flotantes como una alternativa innovadora y sostenible para la expansión de la energía solar. De hecho, a finales de 2019 se contabilizaban ya más de 300 instalaciones solares flotantes en todo el mundo, distribuidas en unos 30 países[2].

La energía solar es una de las fuentes renovables más prometedoras para enfrentar el desafío del cambio climático. ¿Por qué? Porque aprovecha una fuente inagotable y limpia: la luz del sol. Esta tecnología ha evolucionado enormemente desde sus inicios, cuando los paneles solares eran poco eficientes y costosos. Hoy en día, su avance ha permitido explorar nuevas formas de instalación, como los parques fotovoltaicos flotantes, una innovación que combina tecnología y sostenibilidad.

Los parques fotovoltaicos flotantes son instalaciones de paneles solares situadas sobre plataformas flotantes en cuerpos de agua, como embalses, lagos o incluso en el mar. Este tipo de planta solar no solo genera electricidad limpia, sino que también resuelve algunos desafíos que afrontan las instalaciones terrestres tradicionales.

España, con más de 1.200 embalses y una radiación solar promedio de las más altas de Europa, está muy bien posicionada para liderar el desarrollo de esta tecnología. Además, con la reciente aprobación del Real Decreto 662/2024[3], se ha establecido un marco legal claro para impulsar la instalación de parques fotovoltaicos flotantes, alineándose con los objetivos europeos de transición energética.

En este artículo se dará respuesta a preguntas clave sobre los parques fotovoltaicos flotantes: qué son, cómo funcionan, cuáles son sus ventajas, qué retos afrontan, y cómo están revolucionando el panorama energético en España y en el mundo.

[1] Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA). *Renewable Capacity Statistics* 2024. Estadísticas de capacidad renovable global, con datos hasta 2023.
[2] *Environmental and Energy Study Institute* (EESI). "*Floating a New Solution for Solar Deployment*". Washington, DC, 2021. (Informe que indica, entre otros datos, un aumento del rendimiento del 5–15% en sistemas flotantes respecto a terrestres, y más de 300 proyectos flotantes instalados hasta 2019.)
[3] BOE. Real Decreto 662/2024, de 25 de julio, por el que se regula la instalación de plantas solares flotantes en el dominio público hidráulico. Ministerio para la Transición Ecológica, 2024

¿Qué es la energía solar fotovoltaica?

La energía solar fotovoltaica es aquella que emplea la radiación solar para producir electricidad. El proceso requiere tres elementos fundamentales: módulos fotovoltaicos, que transforman los fotones de la luz en energía eléctrica; inversores, que convierten la corriente continua generada en los paneles en corriente alterna apta para el consumo; y transformadores, que elevan la tensión para reducir las pérdidas eléctricas en la transmisión.

Los módulos fotovoltaicos están formados por células, generalmente de silicio, que generan corriente eléctrica cuando son expuestas a la luz solar. Esta energía es limpia, renovable y no produce emisiones contaminantes durante su funcionamiento.

La capacidad de los paneles y sistemas fotovoltaicos se mide en potencia de pico; su unidad es el vatio-pico (Wp). El Wp representa la potencia máxima que un panel solar o un sistema fotovoltaico puede generar en condiciones estándar de prueba. Estas condiciones se utilizan para estandarizar y comparar el rendimiento de diferentes paneles solares.

¿Por qué se usa Wp y no simplemente W? La potencia de salida real de un panel solar varía según factores como la irradiancia solar, la temperatura, la orientación y las condiciones atmosféricas. Por eso, Wp no representa la potencia que el panel generará en todo momento, sino su rendimiento máximo teórico en las mejores condiciones. Es decir, un panel solar con una potencia de 300 Wp puede generar 300 W (vatios) de electricidad si se encuentra bajo condiciones estándar; sin embargo, en un día nublado o si el panel está a alta temperatura, la potencia real podría ser significativamente menor (este concepto está ampliamente descrito en la literatura especializada[4]).

Un panel solar típico para uso residencial tiene una capacidad de 300–400 Wp, suficiente para alimentar electrodomésticos básicos, como un frigorífico, y el alumbrado de un hogar. Por otro lado, una planta fotovoltaica de gran escala, ya sea terrestre o flotante, puede tener capacidades que oscilan entre los 10 MWp y los 500 MWp, suficientes para abastecer a miles de hogares.

[4] Dunlop, J. Photovoltaic Systems. American Technical Publishers, 2010. (Texto técnico de referencia sobre sistemas fotovoltaicos.)

Por ejemplo, el parque solar flotante de Huainan, en China, tiene una capacidad de 40 MWp, capaz de satisfacer las necesidades energéticas de unas 15.000 viviendas.

Conviene diferenciar entre la capacidad[5] de un parque solar y su producción anual[6].

¿Qué son los parques fotovoltaicos flotantes?

Desde los años 70, cuando los paneles solares comenzaron a popularizarse, hasta la actualidad, la tecnología fotovoltaica ha avanzado significativamente, logrando reducir los costes y aumentar su eficiencia. Hoy en día, las plantas fotovoltaicas pueden instalarse en tierra, sobre tejados o incluso flotando sobre el agua.

Un parque fotovoltaico flotante es una instalación de paneles solares que flota sobre una superficie de agua. Estas plantas suelen instalarse en embalses, lagos, estanques o balsas artificiales diseñadas específicamente para este propósito. La estructura flotante sostiene los paneles y un sistema de anclaje los mantiene en posición para evitar que se desplacen por el viento o las corrientes.

La plataforma flotante generalmente se compone de módulos de flotadores (a menudo fabricados en polietileno de alta densidad, HDPE) que sostienen los paneles en la superficie del agua[7]. Estos flotadores modulares se acoplan entre sí formando una plataforma estable, y están anclados al fondo mediante cables o elementos elásticos que mantienen la instalación en posición incluso con variaciones en el nivel del agua o con oleaje.

Aunque este tipo de instalación pueda parecer una innovación reciente, los primeros parques solares flotantes surgieron en Japón en 2007, un país que buscaba soluciones energéticas debido a la falta de terreno disponible. Desde entonces, la tecnología ha ganado popularidad en todo el mundo, con proyectos en países como China, India, Corea del Sur, Países Bajos, Francia, Portugal y España.

[5] Capacidad instalada: Este valor, normalmente en MWp, representa la potencia máxima instantánea que el parque solar puede entregar en un instante dado, bajo condiciones óptimas. Es decir, cuando hay sol pleno, sin nubes, y el sistema funciona perfectamente.
[6] Producción anual: Es la energía total producida en un año, reflejando el uso real del recurso solar disponible. Se mide en gigavatios-hora (GWh), y refleja la producción real teniendo en cuenta que: (a) No siempre hay luz solar; (b) El sol no brilla con la misma intensidad todo el día, ni todo el año; (c) Hay pérdidas en el sistema (inversores, cables, mantenimiento, etc.)
[7] Ciel & Terre. “Floating Solar Technology Overview”. White Paper, 2018. (Descripción de los componentes estructurales de la fotovoltaica flotante.)

Ventajas de los parques fotovoltaicos flotantes

Los parques fotovoltaicos flotantes ofrecen múltiples ventajas que los hacen una opción atractiva frente a las plantas solares terrestres:

- Uso eficiente del espacio: En países donde el suelo es limitado o caro, los parques flotantes aprovechan superficies de agua infrautilizadas, como embalses o lagos, evitando competir por tierras productivas.
- Mayor eficiencia: El agua actúa como un regulador térmico natural, enfriando los paneles solares y mejorando su rendimiento. En promedio, la eficiencia de los paneles puede aumentar entre un 5% y un 15% en comparación con paneles instalados en tierra[8].
- Reducción de la evaporación del agua: Al cubrir parcialmente la superficie del embalse, los paneles solares reducen la evaporación, un beneficio clave en zonas áridas o afectadas por la sequía[9].
- Compatibilidad con infraestructuras existentes: Las instalaciones flotantes pueden integrarse en embalses hidroeléctricos, compartiendo infraestructuras como líneas eléctricas y reduciendo costes de conexión.
- Conservación del suelo: Al evitar el uso de terrenos agrícolas o naturales, se preservan esos espacios para otros fines, como la agricultura o la conservación de la biodiversidad.
- Mejora de la calidad del agua: La sombra que proyectan los paneles puede reducir el crecimiento de algas y la eutrofización[10], mejorando la calidad del agua del embalse.

En la siguiente figura se comparan los costos aproximados de inversión inicial por vatio instalado en sistemas fotovoltaicos: sobre suelo, flotantes e híbridos.

[8] Environmental and Energy Study Institute (EESI). “Floating a new solution for solar deployment”. Washington, DC, 2021. (Informe que indica, entre otros datos, un aumento del rendimiento del 5–15% en sistemas flotantes respecto a terrestres, y más de 300 proyectos flotantes instalados hasta 2019.)
[9] World Bank Group, *Where sun meets water: Floating solar market report*, Washington, 2019.
[10] La eutrofización es un incremento de sustancias nutritivas en aguas dulces, especialmente en lagos y embalses, que provoca un exceso de plancton vegetal (R.A.E.). Este plancton vegetal, o fitoplancton, son algas microscópicas que llegan a alcanzar tal densidad que enturbian el agua y forman una capa densa y verdosa en la superficie (conocida de forma coloquial como sopa verde), como ocurre en el Mar Menor. Esta capa impide que la luz solar llegue a las zonas más profundas, donde el resto de organismos fotosintéticos tiene dificultades para seguir produciendo oxígeno. Además, la explosión de fitoplancton provoca también una explosión de otros organismos que se alimentan de su materia orgánica, como los descomponedores.

Tipo de sistema	Costo promedio (USD / Wp)
Solar terrestre	0,85
Solar flotante	1,00
Sistema híbrido (flotante + hidro)	1,15

Figura 1: Costos promedio de instalación por tipo de sistema (2023). Fuente: Elaboración propia a partir del informe "Costes de generación de energía renovable en 2023" de IRENA.

Los sistemas flotantes presentan un coste ligeramente superior debido a la infraestructura de flotación y anclaje.

Desafíos de los parques fotovoltaicos flotantes

A pesar de sus ventajas, los parques fotovoltaicos flotantes afrontan también varios desafíos:

- Costes iniciales más elevados: La construcción de estructuras flotantes y sistemas de anclaje aumenta los costes de instalación, aunque se espera que estos disminuyan con el tiempo a medida que la tecnología se masifique.
- Impacto ambiental local: Si bien las plantas flotantes pueden tener efectos positivos (como reducir la evaporación), es necesario evaluar su impacto sobre la fauna y flora acuáticas locales para evitar desequilibrios ecológicos.
- Mantenimiento más complejo: Las condiciones acuáticas, como la presencia de agua salina o el movimiento de las olas, pueden acelerar el desgaste de materiales y componentes, lo que requiere un mantenimiento más especializado.
- Regulación y permisos: La instalación de parques flotantes en cuerpos de agua requiere marcos regulatorios específicos que garanticen un equilibrio entre el aprovechamiento energético y la protección de los recursos hídricos.

No obstante, aunque el costo inicial de un parque flotante puede ser entre un 10% y un 20% más alto que el de una instalación solar terrestre equivalente, el ahorro a largo plazo en conservación de agua, la mayor eficiencia de los paneles y la compatibilidad con infraestructuras hidroeléctricas pueden compensar esta inversión. Además, los sistemas flotantes no ocupan terrenos agrícolas, lo que minimiza el impacto en la producción de alimentos.

Situación en España

En España, la implementación de parques fotovoltaicos flotantes es aún incipiente, pero cuenta con un gran potencial. En la actualidad, las plantas fotovoltaicas flotantes que funcionan en nuestro país se encuentran ubicadas en embalses o balsas artificiales y la mayoría se destinan al autoconsumo para nutrir sistemas de riego del sector agrícola.

El caso español es especialmente interesante porque es el país de la Unión Europea con más infraestructuras acuáticas aptas para estos proyectos (pantanos, embalses o presas): 1.225 en total, según el Inventario de presas y embalses del Ministerio para la Transición Ecológica (MITECO)[11].

El Real Decreto 662/2024, aprobado el verano pasado por el MITECO, establece un marco legal que regula este tipo de instalaciones. Según esta normativa, las plantas fotovoltaicas flotantes pueden ocupar entre un 5% y un 15% de la superficie útil de los embalses, dependiendo de las características de cada masa de agua.

Entre los proyectos más destacados en España se encuentran:

- Embalse de Sierra Brava (Cáceres): Primera instalación flotante del país, con 3.000 paneles solares ocupando una superficie de 12.000 m².
- Comunidad de regantes del Andévalo – Presa de Pedro Arco (Huelva): Planta flotante de 369 kWp destinada a reducir los costes energéticos de los regantes locales.
- Canal Segarra-Garrigues (Lleida): Proyecto en desarrollo que utiliza tecnología de la empresa francesa Ciel & Terre para aprovechar la superficie de un canal de riego.

El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) establece que para 2030 España debe alcanzar una capacidad total de energías renovables de 120 GW. De esta meta, los parques fotovoltaicos flotantes podrían jugar un papel significativo, especialmente si se replican a mayor escala los proyectos piloto exitosos como los de Sierra Brava y el canal Segarra-Garrigues.

Estos proyectos demuestran la viabilidad de la tecnología y podrían extenderse a otros embalses estratégicos del país (cabe destacar que el PNIEC reconoce explícitamente la

[11] Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO). Inventario de presas y embalses, edición 2021. (Base de datos oficial de infraestructuras hidráulicas en España)

contribución esperada de la fotovoltaica —incluida la flotante— en la matriz energética nacional[12]).



Figura 2: Primera planta solar fotovoltaica flotante conectada a la red eléctrica española en el embalse de Sierra Brava en Extremadura. Fuente: https://www.review-energy.com/

El panorama internacional

La instalación de parques fotovoltaicos flotantes es un fenómeno global que está ganando tracción en numerosos países debido a sus múltiples beneficios. Aunque esta tecnología aún representa una fracción pequeña del mercado solar mundial, su crecimiento anual está siendo notable, impulsado por la necesidad de soluciones energéticas sostenibles y la optimización del uso del territorio.

China – el líder mundial: El país asiático se ha consolidado como líder indiscutible en la instalación de parques fotovoltaicos flotantes, como parte de su estrategia de diversificación energética y uso eficiente de sus recursos hídricos en áreas densamente pobladas. Un ejemplo destacado es el parque flotante de Huainan, ubicado en un lago formado sobre una antigua mina de carbón inundada. Con una capacidad de 40 MW, este proyecto no solo genera energía limpia, sino que también simboliza la transición del país desde un modelo energético basado en combustibles fósiles hacia uno más sostenible.

[12] Gobierno de España. Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021–2030. Objetivos y estrategias de energías renovables en España.

India – un mercado en expansión: Con el ambicioso objetivo de alcanzar 500 GW de capacidad de energías renovables para 2030, la India ha identificado los parques solares flotantes como pieza clave de su estrategia. El país cuenta con varios proyectos de gran escala, como el parque flotante de Ramagundam, en el estado de Telangana, de 100 MW de potencia (uno de los más grandes del mundo). El gobierno indio ha lanzado múltiples licitaciones para desarrollar plantas flotantes en embalses, que además contribuyen a mitigar problemas de escasez de agua en regiones áridas.

Europa – innovación y sostenibilidad: Varias naciones europeas están apostando por esta tecnología. En Portugal, la central solar flotante de Alqueva, instalada sobre el embalse homónimo (cerca de la frontera con Badajoz), es una de las mayores de Europa, con unos 12.000 paneles y una producción anual estimada de 7,5 GWh (lo que equivale al consumo de alrededor de 1.500 hogares). Los Países Bajos se encuentran a la vanguardia de la solar flotante en Europa, aprovechando su extensa red de lagos y canales: proyectos como el parque solar de Bomhofsplas, de 27 MWp de capacidad, están diseñados para minimizar el impacto ambiental mediante estructuras flotantes que permiten el paso de luz para preservar los ecosistemas acuáticos. En Francia, destaca el parque solar flotante de Piolenc, de 17 MWp, construido sobre una antigua cantera inundada. Todos estos proyectos combinan sostenibilidad y tecnología avanzada, posicionando a Europa en la vanguardia en la adopción de soluciones renovables innovadoras.

América Latina – potencial emergente: En Sudamérica, el proyecto Aquasol se erige como la mayor planta fotovoltaica flotante de la región, instalada en el embalse de la central hidroeléctrica de Urrá, en Córdoba, Colombia. Con 1,5 MWp de capacidad, este proyecto piloto —inaugurado en 2023— combina generación hidroeléctrica con fotovoltaica flotante, incrementando la fiabilidad y producción de electricidad limpia en la zona[13]. Brasil y Chile, por su parte, han iniciado también proyectos demostrativos en embalses hidroeléctricos, vislumbrando un gran potencial debido a la abundancia de recursos hídricos donde implementar esta tecnología.

El crecimiento de la energía solar fotovoltaica total es exponencial y ha alcanzado hitos históricos, superando los 2 TW en 2024.

[13] Ini, L. “Construirán en Colombia la planta solar flotante Yurubí, de 2,8 MW”. PV Magazine Latam, 7 nov 2024. (incluye detalles del proyecto Aquasol de 1,5 MW en Córdoba, Colombia.)

La fotovoltaica flotante, aunque todavía incipiente, crece a tasas superiores al 30% anual y se espera que multiplique su capacidad por más de 10 en la próxima década, siendo Asia el epicentro de esta expansión. A nivel global, según IRENA, la capacidad instalada de parques flotantes ha venido duplicándose cada dos años desde 2015, alcanzando aproximadamente 3 GW en 2023[14].

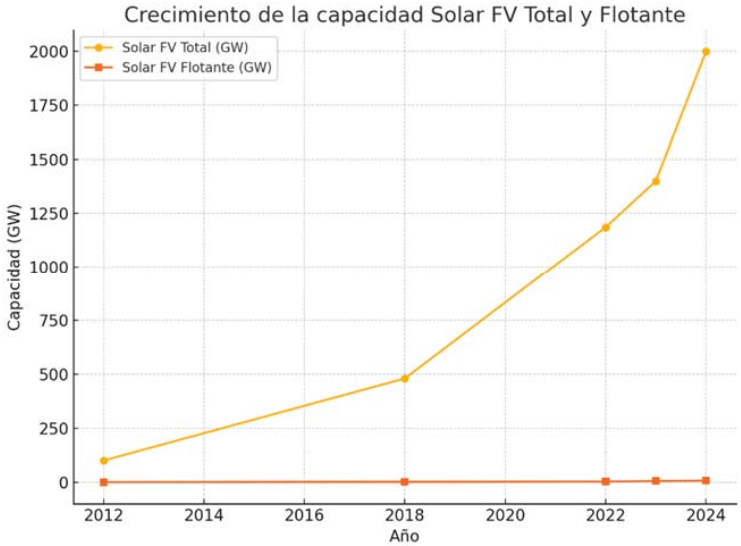


Figura 3. Crecimiento comparado de la capacidad instalada de energía solar fotovoltaica total (línea superior, en amarillo) y flotante (línea inferior, en naranja) en el mundo (2012–2024). Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de IRENA (2023) y Global Solar Council (2024).

Aunque esta cifra es pequeña comparada con la capacidad solar terrestre instalada, el potencial técnico de la solar flotante es enorme, especialmente en países con alta densidad poblacional y escasez de suelo disponible.

Impacto social y futuro

La transición hacia la energía renovable no solo se mide en términos de capacidad instalada o reducción de emisiones, sino también por su impacto en la sociedad.

Los parques fotovoltaicos flotantes están demostrando tener efectos positivos en múltiples dimensiones:

[14] Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA). Renewable Capacity Statistics 2024. Estadísticas de capacidad renovable global, con datos hasta 2023.

- Creación de empleo local: La construcción, operación y mantenimiento de los parques solares flotantes genera empleo directo e indirecto en comunidades locales. Desde ingenieros y técnicos especializados hasta operarios en la fabricación de flotadores, este sector impulsa la economía local, especialmente en regiones rurales.
- Apoyo a la transición energética: Los parques flotantes son una herramienta clave para reducir la dependencia de combustibles fósiles y diversificar las fuentes de energía. Esto mejora la seguridad energética de los países y reduce los costes asociados a la importación de combustibles, liberando recursos para otras prioridades económicas y sociales.
- Contribución al desarrollo rural: En muchas zonas donde se implementan parques flotantes, estos proyectos han permitido reducir los costes de riego y electricidad para agricultores y comunidades de regantes (como en el proyecto del Andévalo, en Huelva, ya citado), fomentando la autosuficiencia energética y apoyando actividades económicas esenciales como la agricultura[15].
- Impacto educativo: La instalación de plantas solares flotantes también tiene un efecto catalizador en la educación y la concienciación sobre energías renovables. Estas instalaciones suelen ser visitadas por estudiantes, investigadores y profesionales, promoviendo un mayor entendimiento de las tecnologías limpias en la población.

A nivel internacional, los parques flotantes también están dejando huella en las comunidades locales. En Colombia, el anteriormente citado proyecto Aquasol, de 1,5 MW, ha brindado energía limpia y estable a zonas rurales combinando su operación con la de una hidroeléctrica, lo que ha mejorado la fiabilidad del suministro local[16]. En Asia, iniciativas en países como Corea del Sur (planta flotante de 41 MW en Hapcheon) y Tailandia (presa de Sirindhorn, 45 MW) han generado empleo y nuevos atractivos turísticos tecnológicos en sus regiones. En Europa, proyectos pioneros como el de Alqueva en Portugal han involucrado a las comunidades locales en su gestión, y plantas como la del Andévalo en España ya están ayudando a reducir los costes de energía para regantes y pobladores cercanos[17].

[15] Roca, R. “Huelva cuenta con una nueva planta solar flotante para sus regantes”. El Periódico de la Energía, 19 septiembre 2022. (Noticia sobre la planta del Andévalo y referencia al proyecto de Alqueva en Portugal.)
[16] Ini, L. “Construirán en Colombia la planta solar flotante Yurubí, de 2,8 MW”. PV Magazine Latam, 7 nov 2024. (Incluye detalles del proyecto Aquasol de 1,5 MW en Córdoba, Colombia.)
[17] Roca, R. “Huelva cuenta con una nueva planta solar flotante para sus regantes”. El Periódico de la Energía, 19 septiembre 2022. (Noticia sobre la planta del Andévalo y referencia al proyecto de Alqueva en Portugal.)

Perspectivas futuras

El futuro de los parques fotovoltaicos flotantes es muy prometedor. En concreto, se estima que el potencial técnico global de esta tecnología supera los 400 GW, suficiente para abastecer a millones de hogares[18]. Diversos estudios de mercado prevén que la tendencia de fuerte crecimiento continuará durante la próxima década; por ejemplo, un informe de *Solar Power Europe* proyecta una tasa de crecimiento anual superior al 20%, anticipando que el mercado global de plantas flotantes podría superar los 6 GW hacia 2030.

Varios factores impulsan este crecimiento:

- Innovación tecnológica: Se están desarrollando nuevos materiales y diseños para mejorar la durabilidad y la eficiencia de las estructuras flotantes, como paneles bifaciales (que capturan luz por ambas caras) y sistemas de seguimiento solar adaptados al agua para maximizar la captación de luz.
- Reducción de costes: Si bien inicialmente los parques flotantes eran más caros que sus contrapartes terrestres, los avances en ingeniería y las economías de escala en la fabricación de componentes específicos están reduciendo los costes, haciendo que esta tecnología sea cada vez más competitiva.
- Adaptación al cambio climático: Los embalses y lagos sufren mayores tasas de evaporación debido al aumento de las temperaturas. Al reducir esta pérdida de agua, los parques flotantes no solo generan energía, sino que también actúan como medida de adaptación, conservando recursos hídricos en regiones afectadas por sequías.
- Apoyo público y privado: Muchos gobiernos están incentivando la instalación de plantas flotantes mediante subsidios, programas de investigación y acuerdos público-privados. Asimismo, inversores privados apuestan por esta tecnología atraídos por su potencial de retorno económico y su alineación con criterios de inversión sostenible (ESG, *Environmental, Social, and Governance*). Por ejemplo, Corea del Sur planea instalar 2,1 GW de capacidad fotovoltaica flotante hacia 2030 en sus embalses, en el marco de su estrategia de neutralidad climática[19].

[18] World Bank Group. Where Sun Meets Water: Floating Solar Market Report, 2019. (Informe que estima el potencial técnico global de la fotovoltaica flotante en ~400 GW).
[19] Bellini, E. “South Korea’s largest floating PV plant now online”. PV Magazine International, 25 nov 2021. (Información sobre la planta flotante de 41 MW en Hapcheon, Corea del Sur, y plan nacional de 2,1 GW para 2030.)

Estudios técnicos recientes respaldan estas perspectivas optimistas. Las plantas fotovoltaicas flotantes suelen generar más energía que las instalaciones terrestres equivalentes bajo las mismas condiciones, gracias al efecto refrigerante del agua: diversos análisis indican ganancias de entre 5% y 15% en la producción energética anual de un parque flotante respecto a uno de suelo[20]. Por otro lado, aunque la potencia flotante instalada aún es pequeña en comparación con la solar convencional, su crecimiento relativo es acelerado (como se observó en la Figura 3).

En el largo plazo, los parques fotovoltaicos flotantes podrían integrarse con otras tecnologías limpias para formar verdaderos "ecosistemas energéticos flotantes". Por ejemplo, la combinación de paneles solares flotantes con turbinas eólicas marinas o con plantas de hidrógeno verde permitiría maximizar el uso del espacio disponible sobre el agua y multiplicar la producción de energía limpia, adoptando un enfoque holístico para enfrentar los desafíos energéticos mundiales de manera más efectiva.

Conclusiones

Los parques fotovoltaicos flotantes representan una solución innovadora y sostenible para enfrentar los desafíos energéticos del siglo XXI. En España, con su abundancia de embalses y elevada radiación solar, esta tecnología tiene el potencial de transformar el panorama energético, contribuyendo significativamente a los objetivos nacionales de descarbonización y sostenibilidad.

A medida que la tecnología avance y los costes continúen disminuyendo, los parques solares flotantes se consolidarán como una opción clave para aprovechar el poder del sol de manera eficiente y respetuosa con el medio ambiente. Su desarrollo contribuirá no solo a la producción de energía limpia, sino también al desarrollo económico local y a la seguridad energética del país, tal como señalan los expertos en estrategia energética[21].

Asimismo, desde la perspectiva de la seguridad energética, la diversificación del mix eléctrico mediante tecnologías renovables innovadoras (como la solar flotante) refuerza

[20] Environmental and Energy Study Institute (EESI). "Floating a New Solution for Solar Deployment". Washington, DC, 2021. (Informe que indica, entre otros datos, un aumento del rendimiento del 5–15% en sistemas flotantes respecto a terrestres, y más de 300 proyectos flotantes instalados hasta 2019.)

[21] Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Energía y Geoestrategia 2022. (Análisis estratégico sobre energías renovables y seguridad energética)

la autonomía estratégica de los países y disminuye su vulnerabilidad ante las fluctuaciones de los mercados de combustibles fósiles[22].

Epílogo

La innovación tecnológica es el motor de la transición energética global. Desde la integración de paneles solares flotantes con aerogeneradores offshore, hasta el desarrollo de sistemas híbridos que incorporen almacenamiento de energía e hidrógeno verde, el futuro de las energías renovables dependerá de nuestra capacidad para explorar y aprovechar nuevas fronteras tecnológicas.

La energía solar flotante, en este contexto, se perfila como un claro ejemplo de cómo la creatividad y la ingeniería pueden abrir caminos hacia un sistema energético más limpio, seguro y sostenible para las próximas generaciones.

La colaboración internacional y el intercambio de conocimientos serán cruciales para acelerar la adopción de estas soluciones flotantes en todos los continentes. Solo mediante esfuerzos conjuntos y coordinados se logrará aprovechar plenamente ese vasto potencial de la energía solar flotante del planeta.

Tomás García-Figueras*
Capitán de Navío, DEM

[22] IEEE. Documento de Análisis 02/2023: Energías renovables y seguridad nacional.

Documento
Opinión

54/2025 26 de junio de 2025

Ana Núñez Cifuentes *

La Trinidad Imposible de Irán



La Trinidad Imposible de Irán

Resumen:

Irán se debate actualmente entre sanciones, aislamiento o apertura. Su economía, altamente dependiente del petróleo, presenta serias limitaciones al restringirse su acceso al comercio internacional. Un escenario que contribuye al aumento de la inflación y la devaluación del rial obligando al gobierno a la búsqueda de nuevos socios comerciales que refloten su posición en el escenario global. Consecuencia del desgaste económico, la población cada vez más crítica con sus gobernantes exige reformas económicas y culturales mientras el Régimen se disputa entre ceder en gobernanza o continuar con una administración acérrima a su soberanía nacional. En este contexto, el modelo de "La Trinidad Imposible de Dany Rodrik" permite analizar la estrategia del gobierno iraní para alcanzar un nivel de globalización suficiente que alivie el estancamiento económico sin renunciar a su soberanía e identidad religiosa en detrimento de la democratización de una sociedad que aspira una mayor conexión con el mundo.

Palabras clave:

Sanciones internacionales, globalización, Irán, Trinidad Imposible, Dany Rodrik, comercio, exportaciones, petróleo, élites políticas, democracia, soberanía nacional.

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

Iran´s Impossible Trinity

Abstract:

Iran is currently torn between sanctions, isolation or openness. Its economy, highly dependent on oil, has serious limitations as its access to international trade is restricted. This scenario is contributing to rising inflation and the devaluation of the rial, forcing the government to look for new trade partners to revive its position on the global stage. As a result of the economic downturn, the population criticises its rulers and demands economic and cultural reforms. Meanwhile, the regime ponders whether to give in on governance or continue with an administration based on national sovereignty. In this context, the model of 'Dany Rodrik's Impossible Trinity' allows for an analysis of the Iranian government's strategy to achieve a sufficient level of globalisation to alleviate economic stagnation without giving up its sovereignty and religious identity. At the same time, the society aspires to greater democratisation and connection to the world.

Keywords:

International sanctions, globalisation, Iran, Impossible Trinity, Dany Rodrik, trade, exports, oil, political elites, democracy, national sovereignty.

¡Supervivencia! Economía y política bajo sanciones internacionales

Heredero del poderoso Imperio persa, la República Islámica de Irán se caracteriza por ser el país étnicamente más heterogéneo de Oriente Medio y principal potencia oriental durante los últimos 50 años. Su ubicación estratégica al sur del Mar Caspio y con salida por el Golfo Pérsico hacia Asia Oriental ha provocado que el país haya sido objeto de injerencias seculares por potencias extranjeras como Rusia, el Imperio otomano, Reino Unido y Estados Unidos. Sin embargo, la Revolución Islámica de 1979[1] dio origen a una sociedad que destaca actualmente por una mezcla de elementos tradicionales en el aspecto religioso y una moderna transformación en el ámbito político.

Con capital en Teherán, la República se divide en 30 regiones con cerca de 90 millones de habitantes de amplia diversidad étnica y religiosa. El idioma principal es el farsi o persa, aunque conviven otras lenguas minoritarias como el kurdo o variantes del turco. Su religión oficial es el Islam, siendo un 96% de su población mayoritariamente chiita[2]. No obstante, en el Parlamento iraní conviven otras minorías como la cristiana ortodoxa de origen armenio[3], los católicos orientales de la Iglesia Asiria y Caldea[4] y los judíos seguidores del Zoroastrismo[5].

Su forma de Estado se compone de un primer ejecutivo, el Presidente de la República *Masoud Pezeshkian*[6], sus diferentes ministerios y el Parlamento conocido como *Majlis*[7] conformado por 290 miembros. Por último, como autoridad suprema elegida por una Asamblea de Expertos[8], se encuentra la cúspide chiita, responsable de dirigir las

[1] Revolución islámica en Irán (1979). *Enciclopedia Humanidades.* Disponible en: https://humanidades.com/revolucion-islamica-en-iran-1979/

[2] "¿Cuál es la diferencia entre suníes y chiíes?". *El Orden Mundial*, 05/01/2024. Disponible en: https://elordenmundial.com/diferencia-entre-sunies-chiies/

[3] Armenia: religión, historia y tradiciones. *ACNUR - Agencia de la ONU para los Refugiados*, 21/10/2016. Disponible en: https://eacnur.org/es/blog/armenia-religion-historia-tradiciones

[4] The Assyrian Church. *World Council of Churches*. Available at: https://www.oikoumene.org/church-families/the-assyrian-church

[5] JOSHUA J. Mark. Zoroastrismo. *World History Encyclopedia,* 12/12/2019. Disponible en: https://www.worldhistory.org/trans/es/1-309/zoroastrismo/

[6] "Quién es Masoud Pezeshkian, el reformista que fue elegido presidente de Irán y que promete acabar con el "aislamiento" del país." *El Orden Mundial*, 06/07/2024. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/articles/c3g0mzzrqqqo

[7] Majilis: oficialmente la Asamblea Consultiva Islámica, el parlamento unicameral del país. Su función es legislar, pero no tiene legitimidad para aprobar leyes contrarias a los principios fundamentales del Islam.

[8] Asamblea de Expertos. *AcademiaLab.* Disponible en: https://academia-lab.com/enciclopedia/asamblea-de-expertos/

funciones políticas, los órganos y sus nombramientos y las Fuerzas Armadas. Dicha autoridad es la única legitimada para declarar la guerra.

Hasta la fecha, el eje central de la política exterior iraní se centra en eludir el impacto de las sanciones impuestas por Naciones Unidas, la Unión Europea y países como Estados Unidos, Australia, Canadá, India o Israel. Conviene señalar, que en un entorno globalizado, las sanciones internacionales[9] se constituyen como el principal "arma económica" para la gestión de los conflictos entre naciones sin recurrir al uso de la fuerza armada.[10] De hecho, actualmente, el país ocupa el segundo puesto en el podio global de sanciones a nivel mundial, superado únicamente por la Federación de Rusia.



Figura 1: Países con mayor número de sanciones internacionales.
Elaboración propia. Fuente: 20 Minutos[11]

Respecto a Irán, el propósito perseguido durante décadas ha sido presionar hasta debilitar y forzar al Régimen a modificar sus pretensiones de proliferación nuclear, combatir la violación de Derechos Humanos y disuadirlo de su apoyo a grupos armados o terroristas. Las sanciones son el principal desafío económico para el país ya que limitan su acceso al comercio internacional, bienes indispensables y tecnología avanzada.

[9] Sanciones internacionales: aplicación de medidas coercitivas contra países, individuos o entidades que atentan contra el orden global siendo su objetivo la disuasión de sus actividades. La aplicación de éstas se realiza principalmente a través del sistema bancario de mensajería SWIFT, restringiendo el acceso a los mercados financieros y sectores económicos relevantes para el país.

[10] NÚÑEZ CIFUENTES, Ana. Mecanismos de sanción internacional a través del sistema financiero: un arma económica contra Putin. *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/mecanismos-de-sanción-internacional-a-través-del-sistema-financiero-un-arma-económica-contra-putin

[11] "Los países con más sanciones del mundo". *20 Minutos*, 27/03/2024. Disponible en: https://www.20minutos.es/imagenes/internacional/5227757-los-paises-con-mas-sanciones-mundo/

El desarrollo del programa nuclear ha sido una de las principales preocupaciones de las últimas décadas. En el año 2006 el Consejo de Seguridad de la ONU[12] emitió numerosos paquetes sancionatorios exigiendo el cese del enriquecimiento de uranio y en 2011, la Unión tomó medidas similares debido a las violaciones de los Derechos Humanos[13], mientras que Estados Unidos endureció las restricciones energéticas y financieras bajo la administración de Barack Obama[14].

Si bien en 2015 se logró un acuerdo histórico conocido como el Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC)[15] para limitar el desarrollo nuclear a cambio de un alivio paulatino de las sanciones, tras la llegada en 2018 de Donald Trump[16] a la presidencia y la retirada unilateral de Estados Unidos del acuerdo[17] las medidas se reactivaron generando una mayor tensión en la región. Desde 2022 la presión ha continuado en aumento con la aprobación de diez paquetes adicionales motivados por la muerte de la activista *Mahsa Amini*[18] mientras estaba bajo custodia de la llamada "policía de la moral". Una situación que termina por agravarse actualmente tras el apoyo militar brindado a Rusia durante su agresión a Ucrania y las recientes tensiones y ataques con drones dirigidos hacia Israel.[19]

Desde una perspectiva macroeconómica, el sector de los hidrocarburos es crucial para su economía. Irán es el segundo país con mayores reservas de gas natural y el tercero

[12] Arms Control Association. *UN Security Council Resolutions on Iran,* February 2025. Available at: https://www.armscontrol.org/factsheets/un-security-council-resolutions-iran

[13] Sanciones de la Unión Europea contra Irán. *Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea.* Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions-against-iran/

[14] Fact Sheet: Sanctions Related to Iran. *The White House, Office of the Press Secretary*, 31/07/2012. Available at: https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/07/31/fact-sheet-sanctions-related-iran

[15] Acuerdo sobre el programa nuclear de Irán. *Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea.* Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/policies/jcpoa-iran-restrictive-measures/

[16] "Trump administration unveils full extent of US sanctions on Iran." *The Guardian*, 05/11/2018. Available at: https://www.theguardian.com/world/2018/nov/05/iran-launches-military-drill-response-return-us-sanctions

[17] "Cinco puntos clave del acuerdo nuclear con Irán del que Donald Trump retiró a Estados Unidos". *BBC News,* 01/05/2018. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-43962589

[18] "El trágico caso de Mahsa Amini en Irán. ¿Qué fue lo que sucedió?". *Amnistía Internacional,* 16/09/2023. Disponible en: https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/la-muerte-de-mahsa-amini-en-iran-que-fue-lo-que-sucedio/

[19] Restrictive measures in view of Iran's military support to Russia's war of aggression against Ukraine and to armed groups and entities in the Middle East and the Red Sea region. *EU Sanctions Map.* Available at: https://www.sanctionsmap.eu/#/main

con las mayores reservas petroleras del mundo. Son precisamente sus recursos naturales la mayor fuente de ingresos como cuarto exportador de crudo por delante de Nigeria y Kuwait. Según el Banco Mundial, el sector petrolero llegó a representar más del 18% del PIB en 2021[20].

Como miembro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), en el 2023 acumuló más de 208.600 millones de barriles, el equivalente a una producción de 2,8 millones al día, volumen solo superado por Arabia Saudí y Venezuela. A pesar de la escasez de inversión extranjera y el veto internacional, Teherán continúa ingresando millones de dólares al año gracias a la venta del también conocido como "oro negro" [21].

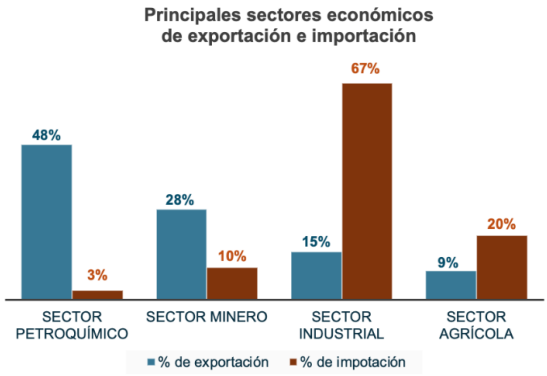


Figura 2: Principales sectores económicos de exportación e importación iraníes.
Elaboración propia. Fuente: ICEX[22]

Como se observa en la figura 2, el sector petroquímico (gas natural, gas licuado, petróleo, metanol, materias poliméricas, minerales bituminosos, aceites petroleros y derivados) representa casi la mitad de sus exportaciones, seguido de la industria minera (acero, aluminio y otros minerales) y el sector industrial (fabricación de maquinaria, electrónica, industria eléctrica, agroalimentaria o automotriz). Por último y en crecimiento se

[20] Oil rents (% of GDP) - Iran, Islamic Rep. *World Bank Group.* Available at: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PETR.RT.ZS?locations=IR

[21] "El peso del petróleo en Irán: uno de los países con más reservas del mundo y el sexto que más exporta de la OPEP". *NewTral*, 03/10/2024. Disponible en: https://www.newtral.es/peso-petroleo-economia-iran/20241003/

[22] Ficha País, Irán 2024. *ICEX - Instituto Español de Comercio Exterior. Oficina de Información Diplomática.* Disponible en: https://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/iran_ficha%20pais.pdf

encuentra el sector agrícola, consecuencia de una mayor diversificación en las exportaciones tras las sanciones económicas impuestas por la comunidad internacional.

En cuanto a sus importaciones, el peso recae sobre la industria, uno de los sectores más influenciados por las restricciones. Irán tiene dificultades para acceder al mercado global afectando a la disponibilidad de algunos bienes y el incremento en el costo de los productos. Por ejemplo, la compra de electrónica y maquinaria es fundamental para el desarrollo del sector tecnológico y del transporte, dado que el país no consigue cubrir la demanda interna de ciertos bienes como ordenadores, componentes tecnológicos, automóviles y piezas para éstos.

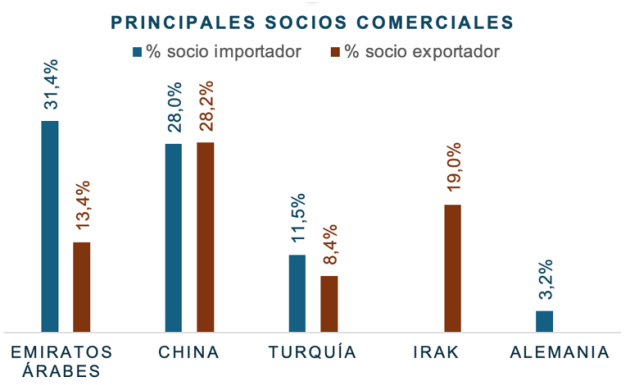


Figura 3: Principales socios comerciales iraníes. Elaboración propia. Fuente: ICEX[23]

Tratando de eludir el efecto de las restricciones, el Régimen busca alternativas para sortearlas estableciendo nuevos vínculos comerciales y acuerdos bilaterales. Más del 70% de sus relaciones mercantiles se concentran en cuatro países siendo China uno de sus socios clave en sectores como el de la energía, la tecnología o las infraestructuras. Sirva de ejemplo el acuerdo de cooperación de Asociación Estratégica Integral[24] firmado en 2021 con el fin de aumentar la inversión y cooperación entre ambos durante los próximos 25 años.

[23] Ficha País, Irán 2024. *ICEX - Instituto Español de Comercio Exterior. Oficina de Información Diplomática.* Disponible en: https://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/iran_ficha%20pais.pdf

[24] "L'Iran et la Chine signent un accord de coopération de vingt-cinq ans". *Le Monde*, 25/03/2021. Disponible à: https://www.lemonde.fr/international/article/2021/03/27/teheran-et-pekin-signent-un-accord-de-cooperation-de-vingt-cinq-ans_6074669_3210.html

Pero además del país asiático, Rusia también ha cobrado protagonismo en el tablero geopolítico de Irán tratando de evadir las prohibiciones estadounidenses. Moscú y Teherán acaban de acordar 40.000 millones de dólares para la creación de un corredor energético[25] para el libre intercambio del petróleo y gas reforzando su posición en Oriente Medio. Por último, la reciente adhesión de Irán al bloque de los BRICS[26] representa otro paso en su estrategia por consolidar su posición en el escenario global uniéndose a otras economías emergentes.

Es un hecho que la economía iraní depende en gran medida de los hidrocarburos, un factor que si bien contribuye al desarrollo del país, genera que las sanciones energéticas lo vuelvan vulnerable obstaculizando la diversificación del resto de los sectores. Frente a tal escenario marcado por la exclusión de los beneficios de la globalización económica, el Régimen debe enfrentase a una decisión clave: preservar su modelo centralizado y conservador en pro de su independencia económica o adoptar una estrategia de apertura que permita a la población una mayor participación en la toma de decisiones económicas.

Un "trilema" entre soberanía, democracia o globalización que se agudiza a medida que las crisis internas derivadas de las restricciones al crecimiento económico generan una emergente necesidad de transformación dentro de la sociedad.

¡Paradoja! Protección o apertura en un mundo interconectado

Irán afronta una delicada situación económica marcada por el bloqueo internacional y su inaccesibilidad a los mercados. Sin embargo, es su propia condición de régimen la que sumada a las sanciones dificulta seriamente su capacidad para integrarse en la economía global. Las pretensiones del gobierno por mantener su plena soberanía se contraponen con los intereses económicos locales y democráticos de su población. Se trata de un marco trilateral formado por los intereses del Estado, de la población y las ventajas de la globalización.

[25] "Irán y Rusia avanzan en la creación de un corredor energético estratégico". *Atalayar*, 28/06/2024. Disponible en: https://www.atalayar.com/articulo/politica/iran-rusia-avanzan-creacion-corredor-energetico-estrategico/20240811090000203906.html

[26] "Iran Becomes A Member Of BRICS, With Hopes And Challenges." *Iran International,* 02/01/2024. Available at: https://www.iranintl.com/en/202401020918

El modelo de la "Trinidad Imposible de Dany Rodrik"[27] ofrece una perspectiva para analizar la posición que ocupa Irán en el contexto internacional. Se trata de una teoría político-económica desarrollada por el economista y acuñada en su libro "La paradoja de la globalización" que permite comprender las decisiones económicas que los países afrontan en un mundo globalizado y cómo éstas pueden influir en su estabilidad socioeconómica y política. Rodrik plantea el siguiente trilema: no se puede escoger simultáneamente entre "Globalización", "Estado Nación" y "Democracia Económica"[28].

Trilema Imposible de Dany Rodrik: vértices del triángulo	
Hiper Globalización →	Nivel de integración sobre la economía global: conlleva apertura de mercados, libre comercio, flujos de capital y aplicación de políticas económicas conjuntas en beneficio de un mercado interconectado.
Estado Nación →	Grado de autoridad de una nación en la toma de sus propias decisiones políticas, económicas y sociales. Es decir, su soberanía nacional.
Democracia Económica →	Capacidad democrática de una nación en la toma de sus decisiones económicas, políticas y sociales según sus intereses locales o preferencias de la población.

Figura 4: Definición de los vértices del "Trilema Imposible". Elaboración propia.

Si un país opta por una economía hiperglobalizada sin comprometer su soberanía, deberá renunciar a la democracia económica. Si en cambio prefiere preservar su soberanía nacional se verá forzado a distanciarse del sistema globalizado. Por último, si decide escoger apertura y democracia deberá sacrificar su soberanía nacional.

[27] Trilema imposible de Dany Rodrik. *Economipedia*, Disponible en: https://economipedia.com/definiciones/trilema-rodrick-imposible.html

[28] Hiperglobalización: eliminación total de restricciones económicas entre naciones como aranceles o cualquier barrera sobre el comercio y la inversión. Libre circulación de bienes, servicios y capitales ajustándose a las normas internacionales limitando la toma de decisiones soberanas. Dichas decisiones pueden entrar en conflicto con las preferencias democráticas e intereses locales de la población.
Estado Nación: representa la soberanía nacional de un país, la capacidad de gestión sobre su política interna y legislación, su grado de independencia para desarrollar estrategias económicas, la gestión de recursos y la protección de su identidad nacional y cultural frente a influencias externas.
Democracia Económica: capacidad de decisión de la población para influir en la toma de decisiones económicas en pro de sus beneficios e intereses nacionales. Permite la creación de políticas económicas propias, la protección de los derechos laborales y la redistribución equitativa de la riqueza, aspectos que pueden entrar en conflicto con las reglas o acuerdos de la globalización.

Dependiendo de su elección, la nación en cuestión ha de encontrar un equilibrio entre las tensiones generadas por alcanzar un mayor grado de soberanía, democracia o globalización. A partir de las decisiones representadas en los vértices del triángulo, el Estado definirá sus estrategias económicas y políticas deslizándose hacia uno u otro lado del triángulo: la "Camisa de Fuerza Dorada", el "Compromiso de Bretton Woods" o una "Gobernanza Global".[29]

Trilema Imposible de Dany Rodrik: lados del triángulo	
Camisa de Fuerza Dorada →	Implementación de políticas económicas austeras por parte de un país renunciando a su soberanía económica.
Gobernanza Global →	Normas, leyes, acuerdos o regulaciones internacionales que influyen en la capacidad de los países para gestionar sus políticas económicas en un mundo hiperglobalizado.
Compromiso Bretton Woods →	Sistema de estabilidad monetaria mediante la aplicación de un tipo de cambio fijo con el objetivo de promover la estabilidad económica y evitar la devaluación de la moneda.

Figura 5: Definición de los lados del "Trilema Imposible". Elaboración propia.

Si analizamos la "Trinidad de Rodrik" aplicada sobre Irán, partimos de un Estado con un régimen totalitario islámico, una nación caracterizada por su propia naturaleza con falta de "Gobernanza Global". Esta condición lo sitúa directamente en el vértice de "Democracia Económica" consecuencia de la escasa integración con el resto del mundo.

Sin embargo, la "Democracia Económica" iraní se encuentra influenciada por las restricciones internacionales y las políticas internas de su gobierno, lo que reduce la

[29] Camisa de Fuerza Dorada: metáfora explicativa de cómo los países se ven obligados a implementar políticas económicas austeras renunciando a una plena soberanía económica. Restricciones que limitan la capacidad de un país para actuar de manera independiente en función de sus necesidades.
Compromiso de Bretton Woods: acuerdo establecido en 1944 durante una conferencia en Bretton Woods (New Hampshire) en la que se crearon las bases para el sistema monetario internacional de la posguerra. Su objetivo era promover la estabilidad económica y evitar las devaluaciones. Sus condiciones eran: una estabilidad monetaria mediante un tipo de cambio fijo (monedas ancladas al dólar estadounidense), libertad de bienes, servicios y capitales entre países y la soberanía nacional como política económica. Es decir la propia capacidad de implementar políticas económicas nacionales.
Gobernanza Global: normas, leyes y regulaciones internacionales entre países. Cómo pueden influir los acuerdos internacionales o las Instituciones en la capacidad de los países para gestionar sus políticas económicas a nivel global. La Gobernanza Global juega un papel clave en el trilema de Rodrik pues afecta directamente a la habilidad de un Estado para equilibrar la libertad de capitales, su estabilidad económica y su soberanía nacional influyendo directamente en el desarrollo socioeconómico de la nación.

capacidad de los ciudadanos para influir en las decisiones económicas del sistema global. En un escenario base en el que Irán no se beneficia del comercio internacional ni tiene la posibilidad de acceder a variedad de sectores económicos, la nación queda excluida de la cúspide de “Globalización”.

En paralelo, para el Régimen, el mantenimiento de su soberanía nacional es prioridad absoluta y el gobierno trata de mantener el control sobre sus propias políticas monetarias resistiendo a las presiones internacionales. De facto, Irán cuenta con un sistema de tipo de cambio fijo administrado generalmente en relación con el dólar estadounidense o el euro. Sin embargo, el valor del rial iraní siempre ha sufrido importantes devaluaciones consecuencia de su dependencia petrolera.

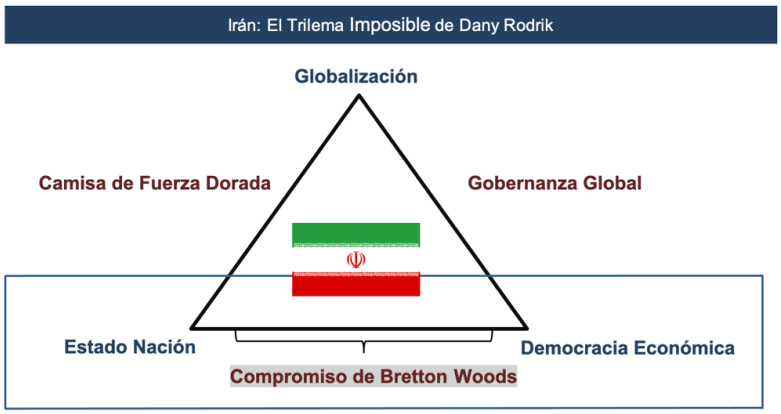


Figura 6: Aplicación del “Trilema Imposible de Dany Rodrik” sobre Irán. Elaboración propia

Como se observa en la figura 6 Irán se sitúa entre los vértices de “Estado Nación” y “Democracia Económica”. La interpretación sobre el “Trilema de Rodrik” refleja que el país se desliza sobre la banda conocida como “Compromiso de Bretton Woods”, una encrucijada entre tensiones internacionales y aspiraciones nacionales. Por un lado el gobierno se esfuerza en reflotar su economía esquivando las sanciones occidentales y estadounidenses. Por otro, insiste en priorizar su soberanía nacional en detrimento de una democratización económica y la presión interna de una población que aspira a una mayor apertura con el exterior.

No cabe duda de que las sanciones internacionales representan el mayor obstáculo en la política iraní al limitar su potencial económico a pesar de los importantes recursos

energéticos con los que cuenta. Pero ¿cómo afronta la ciudadanía una situación de aislamiento global? ¿es el veto comercial el único factor causante de su inestabilidad o también influye la gestión de su gobierno? A continuación, se analiza el impacto socioeconómico de éstas y el aumento de las tensiones sociales de una población que aspira con una mayor integración global.

El impacto de las sanciones: resiliencia económica e inflación

Mientras Estados Unidos y la Unión Europea continúan presionando al sector energético, el Régimen se mantiene optimista. A pesar del impacto inicial del riguroso paquete de sanciones impuesto en 2018, Irán logró recuperar el 80% de su volumen de exportación anterior[30]. El ministro del Petróleo iraní *Javad Owji* anunciaba en 2023 que el país había exportado el equivalente a más de 35.000 millones de dólares en los últimos tres años registrando un crecimiento del 5% anual a finales de año. "Hoy podemos exportar petróleo a donde queramos"[31] recogía el *Financial Times* en sus últimas declaraciones.

Incluso con la ampliación de las restricciones que incluyen a su sucesor *Mohsen Paknejad*[32], Irán registró durante el primer trimestre del 2024 el nivel más alto de exportaciones petroleras de sus últimos 6 años.

A mantener su posición contribuye China, mediante la compra de 1,5 millones de barriles al día según informa el Comité de Servicios Financieros de la Cámara de Representantes de Estados Unidos[33]. Ambos países han tejido su propia red petrolera sostenida por "refinerías teteras", instalaciones pequeñas e independientes de las grandes compañías estatales que al no operar en el exterior no realizan transacciones en dólares ni requieren financiación internacional. Una ventaja que les permite evadir las regulaciones y

[30] ¿Puede la economía iraní permitirse una guerra? *DW*, 19/04/2024. Disponible en: https://www.dw.com/es/puede-la-economía-iraní-permitirse-una-guerra/a-68876055

[31] "Las exportaciones de petróleo de Irán alcanzan un máximo de 6 años mientras Occidente prepara sanciones". *Expansión*, 18/04/2024. Disponible en: https://www.expansion.com/economia/financial-times/2024/04/18/6621176ce5fdea9b3d8b4572.html

[32] EE. UU. anuncia sanciones contra el ministro del Petróleo de Irán. *EFE - Agencia de noticias*, 13/03/2025. Disponible en: https://efe.com/mundo/2025-03-13/estados-unidos-sanciones-petroleo-iran/

[33] Cómo China está ayudando a Irán a sortear las sanciones internacionales. *BBC Mundo*, 17/05/2024. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/articles/cd1vmln1007o

restricciones de Occidente. Además cuentan con barcos pequeños de propiedad privada, dificultando la localización por los servicios marítimos e intermediarios internacionales.

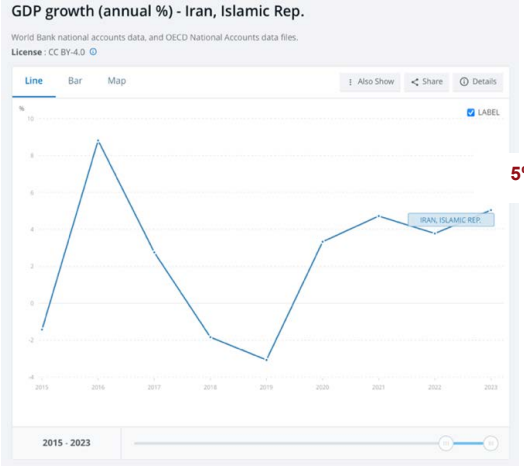


Figura 7: Crecimiento del PIB iraní 2023. Fuente: Banco Mundial.[34]

En suma, su estrategia comercial hasta la fecha resiste a las sanciones minimizando el efecto deseado[35]. ¿Pero quién absorbe el mayor impacto de éstas? La repercusión de las medidas coercitivas no se refleja principalmente sobre el crecimiento del PIB, sino en otros indicadores macroeconómicos como la inflación, el tipo de cambio o el PIB per cápita. Teniendo en cuenta que el petróleo es la clave de la política monetaria del país, existe una relación directa entre el precio por barril de brent y la inflación.

Cuando el precio del barril aumenta el gobierno obtiene mayores ingresos permitiéndole ampliar el gasto público. Dicha dependencia se convierte en un arma de doble filo, ya que el alza del precio del crudo conlleva el incremento de los costes en la producción de bienes y servicios. Sirvan de ejemplo los costos del sector transporte o de la producción de insumos relacionados con la energía, la maquinaria, herramientas o la mano de obra.

[34] GDP growth (anual %) – Iran, Islamic Rep. *World Bank Group,* march 2025. Available at: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2023&locations=IR&start=2015

[35] "Irán mantiene exportaciones de petróleo pese a sanciones, Asia sigue siendo mercado clave". *Investing.com,* 24/04/2025. Disponible en: https://es.investing.com/news/commodities-news/iran-mantiene-exportaciones-de-petroleo-pese-a-sanciones-asia-sigue-siendo-mercado-clave-93CH-3113607

¿Y qué ocurre cuando la comunidad internacional decide endurecer las restricciones? Cada vez que las sanciones se reactivan Irán reduce sus exportaciones e ingresos provocando la devaluación de su moneda y una crisis cambiaria motivada por la volatilidad del precio del brent. Como consecuencia los bienes importados se encarecen y el gobierno requiere implantar políticas económicas que reactiven el comercio interior.

En cualquier caso, un sobrecargo en los costes de producción, en el precio de las importaciones o en el valor de los bienes locales termina por provocar el aumento de la inflación[36]. Llegados a este punto, el Banco Central tiene dos opciones: aumentar las tasas de interés para reducir la oleada inflacionista en detrimento de la inversión interna o por lo contrario mantener las tasas bajas para estimular la economía, asumiendo el riesgo de incidir nuevamente en un aumento de los precios nacionales.

Y así es como Irán atraviesa una escalada inflacionista sin precedentes: más del 40% en 2023, el 34% en 2024 y una cifra superior al 35% al inicio de 2025[37]. Se trata del país con la mayor tasa de inflación en la actualidad, un panorama que ha supuesto que la moneda nacional haya sufrido una devaluación de más del 30% de su valor y un 90% frente al dólar tras la reciente victoria de *Donald Trump*[38]. La situación ha provocado la destitución del ministro de economía *Abdolnasser Hemmati*[39] por el preocupante desplome del rial[40], valorada ya como la tercera moneda más inestable a nivel global.

[36] "Economía iraní: 10 puntos sobre un Estado forjado en las sanciones". *Le Grand Continent*, 01/03/2024. Disponible en: https://legrandcontinent.eu/es/2024/03/01/economia-irani-10-puntos-sobre-un-estado-forjado-en-las-sanciones/

[37] Irán - Tasa de inflación. *Trading Economics*, marzo 2025. Disponible en: https://es.tradingeconomics.com/iran/inflation-cpi

[38] "El rial iraní pierde un 90 % su valor frente al dólar estadounidense debido a la crisis energética nacional". *Atalayar*, 22/01/2025. Disponible en: https://www.atalayar.com/articulo/economia-y-empresas/rial-irani-pierde-90-valor-frente-dolar-estadounidense-debido-crisis-energetica-nacional/20250122090000210074.html

[39] "El ministro de Economía de Irán es destituido mientras el rial iraní cae a casi un millón por dólar estadounidense". *Euronews*, 02/03/2025. Disponible en: https://es.euronews.com/2025/03/02/el-ministro-de-economia-es-destituido-mientras-el-rial-irani-cae-a-casi-un-millon-por-dola

[40] Rial iraní: 1E = 46.546 riales. Cambio solo utilizado por quienes autorice el Gobierno para la importación de medicinas y bienes de primera necesidad.

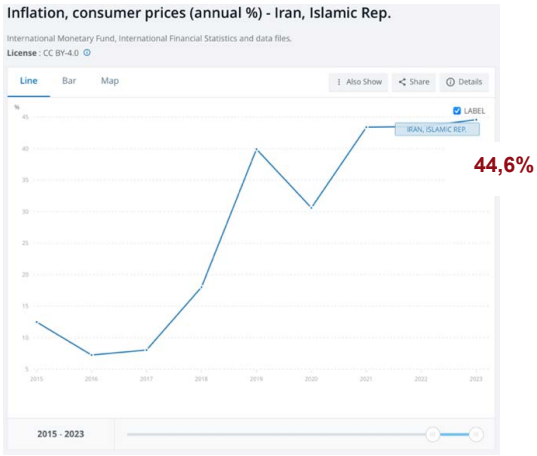


Figura 8: Aumento de la inflación iraní años 2023. Fuente: Banco Mundial.[41]

La actual situación de mercado obliga a las empresas iraníes a adaptarse a las sanciones fomentando la producción nacional en detrimento de las importaciones. Su industria revela una significativa dependencia de materias primas e insumos[42] extranjeros necesarios para algunos sectores como el tecnológico, el de la energía o el sector automotriz. La escasez de éstos encarece su acceso e implica que las empresas manufactureras se mantengan utilizando maquinaria o tecnología obsoleta. Así mismo, la limitación de competir a nivel internacional da lugar a la fabricación de bienes de baja calidad como electrodomésticos ineficientes, coches inseguros[43] o drones de corto alcance. Sirva de ejemplo el modelo de dron iraní *Shaded* con el que Rusia bombardeó Ucrania ahorrando al Kremlin la utilización de misiles gracias a su bajo coste y facilidad de producción en masa[44].

Por otro lado, a diferencia de otros países donde el comercio requiere licencias, los iraníes pueden realizar transacciones directamente. Una ventaja para los comerciantes

[41] Inflation, consumer prices (anual %) – Iran, Islamic Rep. *World Bank Group*. Available at: https://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG?end=2023&locations=IR&start=2015

[42] Insumo: materia prima, energía, mano de obra, material o cualquier componente necesario en un proceso de producción, la prestación de un servicio o la fabricación de productos finales.

[43] "Los iraníes boicotean sus propios coches porque provocan accidentes". *ABC*, 28/10/2025. Disponible en: https://www.abc.es/motor/reportajes/abci-memes-iranies-boicotean-propios-coches-porque-provocan-accidentes-201510280135_noticia.html

[44] "Así son los drones kamikaze iraníes con los que Rusia está sembrando el terror en las ciudades ucranianas". *La Razón,* 03/11/2022. Disponible en: https://www.larazon.es/tecnologia/20221017/abmfhxy77rfnfj5r5aogzyws5y.html

más grandes o conectados con el poder al facilitarse sus acuerdos internacionales. Sin embargo, el sector privado no tiene las mismas oportunidades al no contar con capital extranjero ni tecnología, una desventaja competitiva frente a aquellos que sí pueden beneficiarse de un entorno más flexible[45].

Además, el encarecimiento de los precios de producción por la devaluación de la moneda provoca que las empresas y en especial el pequeño comercio trasladen esos mayores costes directamente al consumidor generando una pérdida de poder adquisitivo en los ciudadanos[46]. Sí, la economía iraní es resiliente frente al bloqueo internacional, pero la resistencia a las sanciones tiene un costo que repercute en el conjunto de la población de clase media.

Las consecuencias socioeconómicas: la población y sus élites políticas

Tras la Revolución Islámica de 1979, Irán pasó de ser un aliado de Estados Unidos a posicionarse como su principal enemigo bautizado por el ayatolá *Jomeini* como "el gran Satán"[47]. Un cambio integral debido al rechazo hacia Occidente, el movimiento sionista[48] y el apoyo al anterior régimen del "Sah". Pero a pesar de desarrollarse sometido a restricciones desde entonces, a finales de los 90 y principios del siglo XXI su economía se encontraba en expansión superando a mercados emergentes como el de Turquía o Brasil. El aumento del nivel de vida de sus habitantes era significativo, su PIB per cápita crecía y el poder adquisitivo de la población lo hacía en consonancia.

Esta tendencia se invirtió desde 2011 debido a las crisis generadas por las sanciones adoptadas principalmente por las administraciones estadounidenses. Sin embargo, aunque el crecimiento económico de Irán se ha limitado especialmente durante los últimos 15 años, las medidas internacionales no terminan de provocar el efecto deseado ni han conseguido doblegar ni transformar al Régimen en la actualidad. Además, su

[45] Irán: las consecuencias geopolíticas de la resiliencia industrial frente a las sanciones. *Le Grand Continent,* 17/05/2024. Disponible en: https://legrandcontinent.eu/es/2024/04/03/iran-las-consecuencias-geopoliticas-de-la-resiliencia-industrial-frente-a-las-sanciones/

[46] "Irán: las consecuencias geopolíticas de la resiliencia industrial frente a las sanciones". *Le Grand Continent*, 03/04/2024. Disponible en: https://legrandcontinent.eu/es/2024/04/03/iran-las-consecuencias-geopoliticas-de-la-resiliencia-industrial-frente-a-las-sanciones/

[47] "La historia de Irán: del sha a los ayatolás". *El Orden Mundial*, 28/02/2024. Disponible en: https://elordenmundial.com/podcasts/no-es-el-fin-del-mundo/la-historia-de-iran-del-sha-a-los-ayatolas/

[48] Sionismo: movimiento político judío que dio lugar a la formación del Estado de Israel en 1948.

impacto no repercute sobre las élites políticas, éstas han desarrollado una especial habilidad para esquivar las restricciones, sino que impiden la formación y estabilidad de una clase media. Como consecuencia, el nivel de vida de la población tanto desde una perspectiva económica como social[49] ha retrocedido a cifras de hace 20 años originando crisis políticas y sociales e incluso de identidad cultural y nacional[50].

Concretamente el 2022 marcó un antes y un después en la percepción de los iraníes sobre la gestión llevada a cabo por el Régimen. Tras el asesinato de *Mahsa Amini* una joven activista de 22 años detenida por la llamada "policía de la moral"[51], tuvo lugar el inicio de una oleada de protestas[52] contra el gobierno reivindicando el fin de las violaciones de los Derechos Humanos, las restricciones de las libertades sociales y la demanda de transformaciones económicas urgentes[53].

Además, el aumento de los precios tras la pérdida de valor del rial y la inflación se ha trasladado a todos los sectores de la economía reduciendo el poder adquisitivo de sus ciudadanos. Según el Centro Nacional de Estadísticas[54] de Irán, un 27% de la población cuenta con 2 dólares diarios para acceder al consumo de productos básicos. Un marco económico que contribuye a un mayor descontento entre una población consciente del estancamiento en el que se encuentra.

El sector alimenticio es uno de los más perjudicados, el acceso a los alimentos de primera necesidad comienza a complicarse durante los últimos meses. En varias de las

[49] En 1963, la Revolución Blanca permitió a las mujeres iraníes el sufragio universal. Durante esa época no existía un código de vestimenta que obligase a llevar el velo ni una segregación por género en el ámbito cultural o laboral. La "Ley de Protección de la Familia" elevó la edad mínima para contraer matrimonio de los 13 a los 18 años y facilitó la solicitud de divorcio al colectivo femenino. La Revolución de 1979 puso fin a los 37 años de reinado del sah *Mohamed Reza Pahlavi* y terminó con el proceso de modernización y occidentalización del país instaurando un gobierno tradicional liderado por *Ruhollah Musavi Jomeiní* defensor de los fundamentos más estrictos del Corán.

[50] Cómo era la vida de las mujeres en Irán antes de la Revolución Islámica. *BBC News Mundo*, 25/09/2022. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-63015281

[51] "Clamábamos por la libertad, pero apenas entendíamos su verdadero significado": el complejo debate sobre el legado de la Revolución iraní 45 años después. BBC News Mundo, 11/02/2024. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/articles/c0kdp1zg5rwo

[52] "Factores económicos de las protestas en Irán". *Política Exterior,* 10/04/2023. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/articulo/factores-economicos-de-las-protestas-en-iran/

[53] Afsoon Najafi, premio Sájarov: "El velo es un símbolo contra el régimen de Irán". *El Orden Mundial*, 21/01/2024. Disponible en: https://elordenmundial.com/activistas-iran-premio-sajarov-derechos-humanos/

[54] "La subida de precios alimenta el descontento entre la población iraní". *Swiss Info,* 21/02/2024. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/la-subida-de-precios-alimenta-el-descontento-entre-la-población-iraní/88907211

principales ciudades se forman largas colas para comprar pollo, las panaderías locales recurren al cierre por el incremento de los costes de la harina y otros ingredientes. Las legumbres y hortalizas, las frutas, los frutos secos, los cereales y el pan son los productos que mayores aumentos de precio han registrado.

El acceso a la vivienda agrava aún más la situación ya que el 45% de los ingresos de una familia de clase media se destina al alquiler[55]. Incluso el coste de una habitación individual, según señalan cada vez más trabajadores, comienza a resultar inaccesible. El coste sanitario (procedimientos médicos y equipos) se ha multiplicado por nueve. El sector farmacéutico, a pesar de estar exento de las restricciones por su condición humanitaria, también se enfrenta a una escasez de fármacos ante la dificultad de realizar pagos internacionales y la gestión de su transporte[56].

El sector energético también atraviesa una de sus peores crisis. Aunque los funcionarios públicos responsabilizan a la población de los apagones acaecidos por un elevado consumo de los hogares, la problemática se debe a una escasa inversión y un deficiente mantenimiento de las infraestructuras[57]. Durante el año 2024, el Régimen activó numerosos cortes de electricidad por todo el país con el objetivo de conservar combustible e instar a los ciudadanos a reducir el uso de la calefacción y la electricidad en invierno y el aire acondicionado durante el verano.

Las protestas ya se han extendido por todo el territorio. En Isfahán, los agricultores se manifiestan contra las políticas relacionadas con el agua, en Sistán y Beluchistán los camioneros se quejan del encarecimiento de la gasolina, en Arak los pensionistas toman las calles por el alto costo de la vida y en Shiraz los sanitarios expresan su preocupación por el retraso en el pago de sus salarios[58]. Por si fuera poco, la tasa de desempleo entre

[55] "L'inflation monte en flèche en Iran". *Conseil National de la Résistance Iranienne*, 23/02/2024. Disponible à: https://fr.ncr-iran.org/actualites/economie/linflation-monte-en-fleche-en-iran/

[56] El sector farmacéutico en Irán ficha sector. *ICEX - Instituto Español de Comercio Exterior,* 25/06/2024. Disponible en: https://www.icex.es/content/dam/es/icex/oficinas/117/documentos/2024/06/anexos/FS_Sector%20farmacéutico%20en%20Irán%202024_REV.pdf

[57] "La crisis energética obliga a Irán a racionar el suministro eléctrico". *Atalayar*, 16/11/24. Disponible en: https://www.atalayar.com/articulo/economia-y-empresas/crisis-energetica-obliga-iran-racionar-suministro-electrico/20241116080000207609.html

[58] El rial iraní se desploma y "pierde un 30% de su valor", según los informes. *The Jerusalem Post*, 08/04/2024. Disponible en: https://www.jpost.com/spanish/noticias-del-medio-oriente/article-795949

los jóvenes se incrementa[59]. La falta de oportunidades laborales ha llevado a muchos iraníes a buscar trabajo en el extranjero o a emigrar motivados por el aumento de los niveles de pobreza. Todo ello ha generado un clima de campañas virales que exigen la expulsión de residentes afganos y refugiados como argumento frente al aumento de los delitos en el país, el abuso de los subsidios y la ocupación de los empleos.

Cabe destacar que Irán cuenta con una población muy joven, la edad media de los iraníes se encuentra en los 30 años y según el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) más del 60% es población activa[60]. Son precisamente los jóvenes y las mujeres quienes abogan con mayor fervor por un cambio social y una mayor apertura hacia el exterior. Un ejemplo ha sido el movimiento "Mujer, Vida, Libertad", en respuesta a las imposiciones religiosas del Régimen como el uso del hiyab. Las protestas de éstos últimos años demuestran un interés social en aumento por aires de libertad.

Otro factor que también evidencia las ganas de conexión con el resto del mundo es el incremento en más de un 80% sobre el uso de internet entre los iraníes. Pero las políticas restrictivas del Régimen sobre su uso sumado a las sanciones afectan negativamente al desarrollo digital del país y su interacción global. Desde 2022 el gobierno ha intensificado la censura perjudicando empresas nacionales y la seguridad de infraestructuras críticas. A nivel usuario, éstos se enfrentan a una baja calidad en la conexión y un alto costo para utilizar herramientas de evasión como las VPN.[61]

[59] "La economía iraní hunde a la juventud". *La Vanguardia,* 03/03/2024. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/internacional/20240303/9532955/economia-irani-hunde-juventud.html

[60] "Análisis DAFO de Irán: Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades." *Lisa News,* 07/10/2024. Disponible en: https://www.lisanews.org/internacional/analisis-dafo-de-iran-debilidades-amenazas-fortalezas-y-oportunidades/

[61] "Informe: La censura y las sanciones afectan a Internet en Irán". *Internet Society,* 09/07/2024. Disponible en: https://pulse.internetsociety.org/es/blog/censorship-and-sanctions-impacting-irans-internet-report

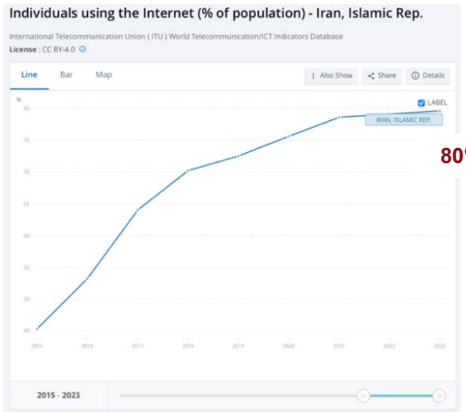


Figura 9: Crecimiento a nivel usuario del uso de internet.
Elaboración propia. Fuente: Banco Mundial[62].

En relación con las diferentes aplicaciones de mensajería y servicios en línea, a pesar de la reactivación de *WhatsApp* y *Google Pay* en 2025, muchas otras plataformas como *YouTube, X* o *Facebook* continúan bloqueadas desde el año 2009. Aunque el actual presidente *Masoud Pezeshkian* ha manifestado su deseo de aliviar la situación, éste se enfrenta a la resistencia de los legisladores más conservadores[63].

Finalmente, sumado al descontento generalizado de la población ante la cuestionable gestión económica de sus gobernantes, los ciudadanos no pasan por alto la corrupción latente en muchos de los sectores públicos. La economía iraní se encuentra influenciada por una interacción entre la esfera política y económica propiciando que la política estatal favorezca al clientelismo y al trato preferencial sobre la distribución de los recursos. Además las entidades religiosas y la "Guardia Revolucionaria" bajo la autoridad del líder político y religioso de la República también controlan muchos de los sectores clave. Sin embargo, su funcionamiento es especialmente opaco al no estar sujetos al pago de impuestos ni tener la obligación de presentar cuentas financieras[64].

[62] Individuals using the Internet (% of population) – Iran, Islamic Rep. *Worl Bank Group*. Available at: https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS?end=2023&locations=IR&start=2010

[63] "Irán levantó la prohibición de WhatsApp, pero los usuarios apenas notan el cambio". *Infobae*, 02/01/2025. Disponible en: https://www.infobae.com/america/mundo/2025/01/02/iran-levanto-la-prohibicion-de-whatsapp-pero-los-usuarios-apenas-notan-el-cambio/

[64] "¿Puede la economía iraní permitirse una guerra?". *DW*, 19/04/2024. Disponible en: https://www.dw.com/es/puede-la-economía-iraní-permitirse-una-guerra/a-68876055

Según el índice de Transparencia Internacional, Irán ha retrocedido hasta situarse en la posición 149 sobre el total de los 180 países integrantes[65]. Al tratarse de un régimen autoritario la cúspide chiita tiene mayor facilidad para evadir las sanciones. Como resultado, en vez de debilitarse, el gobierno ha fortalecido su posición y continúa apuntando hacia sus enemigos como responsables de las dificultades económicas.

Un pulso entre soberanía nacional o globalización económica

Si volvemos a la "Trinidad Imposible de Dany Rodrik", tras analizar el impacto de las sanciones sobre Irán y su repercusión socioeconómica el modelo refleja lo siguiente: el Régimen persevera en su estrategia regional anclada en el nacionalismo y la religión. Su política monetaria continúa dependiente de las oscilaciones en el precio del petróleo, lo que le obliga a mantener un tipo de cambio fijo para controlar la inflación y la estabilidad de los precios. A pesar de ello, las sanciones internacionales y la volatibilidad de los precios continúan provocando graves devaluaciones en su moneda.

Por una parte, encontramos un gobierno posicionado en el vértice de "Estado Nación" tensando el modelo hacia el lateral de la "Camisa de Fuerza Dorada". En su estrategia apuesta por mantener el control nacional tratando de alcanzar un nivel de globalización suficiente a través de nuevos socios comerciales que diversifiquen su economía sin dejar de lado su identidad religiosa. Pero una administración autoritaria implica reducir la participación ciudadana en la toma de decisiones económicas impidiendo avanzar hacia una plena democratización del país.

Mientras tanto, un amplio sector de la sociedad liderado por jóvenes y mujeres situados en el vértice de "Democracia Económica" inclina el modelo a favor de una "Gobernanza Global". Una población que exige cambios profundos de diversa índole en el sistema como la eliminación del uso del velo, mayores libertades sociales y una apertura hacia el exterior como solución para terminar con el ahogamiento económico que la sanciones y la administración del Régimen provocan.

[65] Irán - Índice de Percepción de la Corrupción. *Datos Macro – Expansión*, 2023. Disponible en: https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/iran

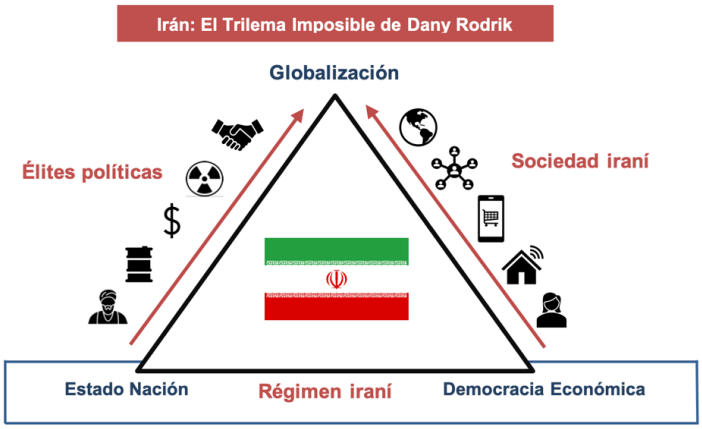


Figura 10: Interpretación del Trilema sobre Irán. Elaboración propia.

A pesar de la llegada de un nuevo gobierno por primera vez con mayor orientación reformista, el parlamento iraní se encuentra dividido entre un sector que aboga por la apertura y una mayoría de tendencia estrictamente conservadora que se resiste a los cambios[66]. Por ahora el Régimen continúa teniendo un control significativo sobre las decisiones económicas y políticas, sus gobernantes y el "Líder Supremo" mantienen una importante influencia sobre el control del país. Sin embargo, durante los últimos años la población ha demostrado una mayor capacidad para desestabilizar la dinámica del poder mediante protestas y manifestaciones. Que Irán encuentre un equilibrio continúa siendo un "trilema" dependiente de varios factores: la tensión social, la presión internacional y la inestabilidad socioeconómica.

Conclusión

La economía iraní es profundamente dependiente de los ingresos de sus hidrocarburos, un recurso que genera importantes beneficios a la vez que serios desafíos dada la estrecha relación entre la inflación y la volatilidad del precio del brent. Además, las

[66] "Crisis política en Irán: renunció el vicepresidente y crece el enfrentamiento entre reformistas y conservadores". *Infobae*, 03/03/2025. Disponible en: https://www.infobae.com/america/mundo/2025/03/03/crisis-politica-en-iran-renuncio-el-vicepresidente-y-crece-el-enfrentamiento-entre-reformistas-y-conservadores/

sanciones internacionales impiden un nivel de globalización suficiente al restringir el acceso a los mercados. Cada vez que la comunidad internacional las reactiva o endurece se produce una devaluación del rial aumentando la presión inflacionista y un efecto bumerang sobre el resto de los principales sectores del país.

La industria y las empresas manufactureras sufren las mayores complicaciones para acceder a insumos primarios encareciendo el coste de la producción nacional y el de los bienes importados. Como consecuencia el precio de los productos locales aumenta en detrimento del poder adquisitivo del consumidor de clase media. Por ello, el deterioro económico de Irán ha provocado que el nivel de vida de sus ciudadanos haya retrocedido a niveles de hace dos décadas.

Tratando de aliviar la situación y sortear el bloqueo, el Régimen establece acuerdos bilaterales y relaciones comerciales con otros países como Rusia o China. Sin embargo, el propósito de minar su economía mediante medidas coercitivas no termina de calar sobre sus élites políticas quienes atribuyen la problemática inflacionaria a las sanciones. Aunque el Régimen presume de resiliente y orienta su propaganda hacia una "economía de resistencia" frente a la "guerra económica", éste no consigue aliviar las tensiones sociales cada vez más extendidas. La población reconoce el impacto negativo que las sanciones provocan pero cada vez son más quienes culpabilizan a sus gobernantes por la falta de estructuras transparentes y las crisis actuales a las que se enfrentan.

El estancamiento económico y las estrictas normas religiosas impuestas en una sociedad en la que dos tercios de ella es menor de 30 años ha despertado una demanda, y así lo reflejan los últimos sondeos y numerosas manifestaciones, a favor de una mayor apertura con el exterior. Cada vez son más los iraníes, en especial los jóvenes, mujeres y trabajadores de clase media quienes reclaman reformas económicas y cambios en el ámbito cultural y religioso. Las múltiples crisis han generado la propia división del Régimen. Mientras el sector conservador trata de mantener un férreo control sobre su gobernanza nacional y religión, otros abogan por reformas para recuperar la credibilidad popular y reconducir la crítica situación económica.

El Régimen iraní debe decidir entre preservar su soberanía a costa del aislamiento global o una apertura gradual hacia el comercio internacional y mayor democratización económica. Por un lado, aferrarse al autoritarismo consolidaría su papel como actor regional pero excluyendo al país de la geopolítica mundial. De otra parte, adentrarse en

un entorno globalizado implica un cambio social por un sistema más democrático y la adaptación a un entorno hiperconectado.

Irán afronta una encrucijada marcada por las sanciones internacionales, un elevado nivel de inflación y el descontento de su población. El país debe decidir si realiza cambios estructurales y reorientar su política exterior con el propósito de suavizar las restricciones, ya que un panorama de aislamiento global prolongado avivaría aún más las tensiones internas existentes. Su futuro depende en gran medida del levantamiento paulatino de éstas, un claro motivo por el cual la diplomacia entre Irán y Estados Unidos ha iniciado ya nuevas rondas de reuniones y negociaciones.

*Ana Núñez Cifuentes**
Analista en Prevención de Blanqueo de Capitales y Financiación Terrorista
Máster en Asuntos Internacionales, Universidad Pontificia de Comillas

Documento
Opinión

55/2025 27 de junio de 2025

Manuel R. Torres Soriano *

La desinformación rusa y el ciber-terrorismo de falsa bandera: el caso del ciber-califato



La desinformación rusa y el ciber-terrorismo de falsa bandera: el caso del ciber-califato

Resumen:

Se analiza cómo el Estado ruso ha instrumentalizado el terrorismo yihadista como parte de su estrategia de desinformación, utilizando el caso del ciber-Califato como ejemplo paradigmático. A lo largo de 2015, se atribuyeron a este grupo varios ciber-ataques, entre ellos la intrusión a *TV5Monde* y amenazas personalizadas a familias de militares estadounidenses. Aunque inicialmente se creyó que eran obra del grupo terrorista Estado Islámico, investigaciones posteriores demostraron que eran operaciones de falsa bandera coordinadas por la inteligencia militar rusa (APT28). Esta campaña aprovechó el miedo occidental al terrorismo para desviar la atención, provocar reacciones políticas desproporcionadas y legitimar la narrativa del Kremlin. Este tipo de acciones erosionan la confianza pública, contaminan el análisis de amenazas y distorsionan la respuesta política. Se destaca la necesidad de estrategias eficaces de atribución y coordinación entre agencias de seguridad para contrarrestar futuras operaciones híbridas.

Palabras clave:

Ciber-terrorismo, desinformación, medidas activas, guerra híbrida

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

Russian Disinformation and False Flag Cyber Terrorism: the Case of the CyberCaliphate

Abstract:

This study explores how the Russian state has weaponized jihadist terrorism as part of its broader disinformation strategy, focusing on the case of the CyberCaliphate. In 2015, several cyberattacks—including the TV5Monde breach and targeted threats against US military families—were initially attributed to ISIS. However, subsequent investigations revealed they were false flag operations orchestrated by Russian military intelligence (APT28). These campaigns exploited Western fears of terrorism to distract public attention, provoke disproportionate political reactions, and reinforce Kremlin narratives. The analysis shows how such operations erode public trust, hinder accurate threat assessment, and skew political responses. The document emphasises the urgent need for effective cyber attribution mechanisms and inter-agency coordination to defend against future hybrid threats.

Keywords:

Cyberterrorism, disinformation, active measures, hybrid warfare.

Introducción

A lo largo del año 2015, un colectivo de hackers que se denominaban así mismos *CyberCaliphate* por su alineación con el grupo terrorista Estado Islámico (ISIS), acaparó la atención mediática al reivindicar una serie de sabotajes informáticos que iban desde el *defacement*[1] de perfiles en redes sociales de instituciones militares estadounidenses hasta el ciber-ataque contra la infraestructura informática de una importante cadena de televisión francesa. Estos incidentes provocaron una considerable alarma al ser percibidos como una evidencia del creciente peligro del «ciber-terrorismo» de inspiración yihadista. Pasó algún tiempo hasta que la investigación de estos sucesos revelara que los ataques eran en realidad operaciones de falsa bandera orquestadas por los servicios de inteligencia del estado ruso[2]. El surgimiento y despliegue de actividades de la entidad llamada Ciber-Califato constituye un caso paradigmático de cómo Rusia ha instrumentalizado la amenaza del terrorismo yihadista para impulsar sus operaciones de desinformación contra Occidente. El estudio de este caso es especialmente relevante para mejorar nuestra comprensión de la dinámica que rodea a este tipo de operaciones de falsa bandera dentro de una estrategia más amplia de guerra híbrida.

Las operaciones de falsa bandera en la estrategia rusa de desinformación

Las campañas de desinformación impulsas en la actualidad por la Federación Rusa mantienen una conexión directa con la doctrina desarrollada en tiempos de la Unión Soviética en torno a los objetivos y filosofía que debe inspirar las «medidas activas» desplegadas contra el enemigo occidental[3]. Estas «medidas» eran operaciones de inteligencia semi-encubiertas o encubiertas destinadas a influir en las decisiones

[1] Se denomina *defacement* a la alteración no autorizada de una página web o perfil en redes sociales de internet, normalmente mediante el reemplazo de su contenido original por mensajes, imágenes o propaganda del atacante, con el objetivo de generar impacto visual y demostrar vulnerabilidades de seguridad.

[2] AP NEWS. Russian hackers posed as IS to threaten military wives. 10 de febrero de 2015. Disponible en: https://apnews.com/article/mi-state-wire-or-state-wire-russia-co-state-wire-north-america-4d174e45ef5843a0ba82e804f080988f (consultado 25/04/2025); SCHINDLER, John R. False Flags: The Kremlin's Hidden Cyber Hand. Observer, 18 de junio de 2016. Disponible en: https://observer.com/2016/06/false-flags-the-kremlins-hidden-cyber-hand/ (consultado 25/04/2025).

[3] JONES, Seth G. *Russia's Shadow War Against the West*. Center for Strategic and International Studies (CSIS), 18 de marzo de 2025. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/russias-shadow-war-against-west (consultado 25/04/2025).

políticas de un adversario. Casi siempre ocultaban o falsificaban la fuente, intentando esconderse tras el anonimato o de una atribución fraudulenta[4].

Un elemento clave de esta época fue el empleo de la llamada «propaganda negra», es decir, la información atribuida falsamente a una fuente distinta a la de su verdadero origen. Estas acciones se realizaban a través de canales patrocinados oficialmente, acciones diplomáticas y actividades culturales internacionales. Las medidas activas encubiertas incluían el uso de organizaciones internacionales, emisiones de radio clandestinas y operaciones ejecutadas por agentes de influencia[5].

Esta forma de entender el engaño y la provocación como una importante baza para debilitar al enemigo ha sido heredada por el entramado de inteligencia de la actual Rusia[6]. Después de la Guerra Fría, la inteligencia soviética simplemente cambió de nombre, pero operativamente seguían siendo lo mismo. El gobierno se comprometió formalmente a detener las operaciones de desinformación y disolver el Servicio A del KGB, pero lo reconvirtió en el Departamento MS dentro del SVR (Servicio de Inteligencia Exterior). El FSB (Servicio Federal de Seguridad) también crearía una estructura similar en 1999[7].

Las agencias rusas han utilizado repetidamente agentes u organizaciones pantallas para hacerse pasar por actores independientes o extremista, con el objetivo fundamental de influir en la opinión pública, sembrar la discordia y socavar la cohesión de sus adversarios. Disfrazar acciones patrocinadas por el Estado como si procedieran de terceros amplifica su impacto y complica enormemente su atribución. Dentro del abanico de posibles candidatos para recibir estas atribuciones falsas ocupa un lugar destacado

[4] RID, Thomas. *Disinformation: A Primer in Russian Active Measures and Influence Campaigns*. Testimonio ante el Comité Selecto de Inteligencia del Senado de los Estados Unidos, 30 de marzo de 2017. Disponible en: https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/documents/os-trid-033017.pdf (consultado el 30 de abril de 2025).
[5] SHULTZ, Richard H. y GODSON, Roy. *Dezinformatsia: Active Measures in Soviet Strategy*. Washington: Pergamon-Brassey's, 1984.
[6] COLOM-PIELLA, Guillem. *Anatomía de la desinformación rusa*. Historia y Comunicación Social, vol. 25, núm. 2, 2020, pp. 473–480. Disponible en: https://doi.org/10.5209/hics.63373 (consultado el 30 de abril de 2025).

[7] MARÍN GUTIÉRREZ, Francisco. *¿Comprendemos la desinformación?: Rusia y la evolución de las medidas activas*. bie3: Boletín IEEE (Instituto Español de Estudios Estratégicos), núm. 26, 2022, pp. 753–773. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9050412 (consultado el 30 de abril de 2025).

el terrorismo. Esto permite parasitar los temores occidentales a la violencia yihadista, manipular las narrativas sobre la forma de confrontar esta amenaza y justificar sus propias políticas agresivas. Tanto dentro, como fuera del país, el Kremlin ha utilizado generosamente la etiqueta de «terrorista» para deslegitimar a sus enemigos, una argucia propagandística que se ha repetido en la mayor parte de sus intervenciones militares, desde Chechenia hasta Ucrania.

El enmascaramiento de las propias acciones a través de estas atribuciones fraudulentas confiere a las medidas activas un efecto desproporcionado en relación con el reducido coste de llevarlas a cabo. Los operadores rusos son conscientes de que la atribución inicial de autoría suele fijar en la opinión pública un marco de interpretación del que es difícil desprenderse, a pesar de que tiempo después pueda constatarse su falsedad. El proceder ruso se basa en esta ambigüedad, algo que suele funcionar porque los hechos son difíciles de comprobar y la fuente real se mueve en la clandestinidad y por tanto no puede ser contactada para conocer su versión. Por otro lado, los terroristas tampoco tienen incentivos para desmentir estas atribuciones engañosas ya que estas aumentan la imagen de peligrosidad que proyectan frente a su enemigo, y, por tanto, no tendrán ningún interés en desvincularse de las acciones protagonizadas por otros, a menos que estos resulten contraproducentes para la imagen y los objetivos de estos grupos. Hacerse pasar por terroristas yihadistas que operan en el ciberespacio es una manifestación contemporánea de la doctrina soviética de la *maskirovka* (enmascaramiento y engaño) y de la negación plausible: una forma de atacar a Occidente mientras que se siembra el miedo a un enemigo común (el yihadismo) y no a Rusia. Para cuando se descubra la artimaña, si es que alguna vez sucede, los objetivos de Moscú -ya sea la distracción, la división o simplemente el caos- probablemente se habrán cumplido.

Nacimiento y eclosión del Ciber-Califato

Un ejemplo arquetípico de la instrumentalización de la amenaza yihadista para hacer posible una campaña de desinformación es el caso del llamado Ciber-Califato. Esta denominación se presentó públicamente como una unidad de guerra cibernética afiliada al grupo Estado Islámico. Su debut tuvo lugar el 24 de diciembre de 2014, a través del hackeo de la aplicación móvil del *Albuquerque Journal*, un pequeño diario

estadounidense. El grupo aprovechó su control sobre los contenidos para insertar un mensaje amenazante a sus suscriptores: «*mientras que Estados Unidos y sus satélites están bombardeando el Estado Islámico nosotros hemos roto vuestras redes y dispositivos domésticos y lo sabemos todo sobre vosotros*»[8]

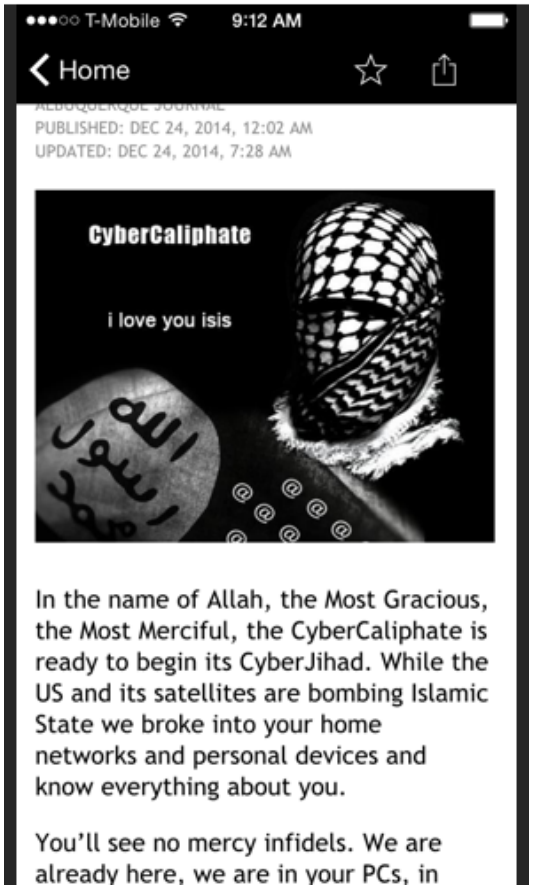


Imagen 1: Captura del *defacement* sufrido por el *Albuquerque Journal* (2014)

Sin embargo, los operadores rusos no fueron los creadores de esta denominación, sino que decidieron apropiarse de una marca que hay existía dentro del ecosistema del

[8] MALONE, Patrick. *Hoax or cyberattack? ABQ Journal's mobile app hacked.* The Santa Fe New Mexican, 24 de diciembre de 2014. Disponible en: https://www.santafenewmexican.com/news/local_news/hoax-or-cyberattack-abq-journal-s-mobile-app-hacked/article_32f895fa-79e4-5b13-9f6e-a43a4d2bc8da.html (consultado el 30 de abril de 2025).

hacktivismo yihadista. El impulsor de esta denominación fue el británico de origen pakistaní Junaid Hussain[9]. Tras una adolescencia participando en el activismo virtual pro-palestino y moverse en la órbita del grupo antisistema *Anonymous,* terminaría encarcelado unos meses por varios delitos cometidos utilizando técnicas de *hacking*. Su paso por prisión intensificó la agresividad contra los que consideraba los responsables de un sistema opresivo, el cual se cebaba especialmente contra los musulmanes. En 2014 reaparecería en los territorios dominados por Estado Islámico en Siria. Junaid había decidido sumarse a la causa de este grupo terrorista adoptando un nuevo nombre de guerra: Abu Hussain al-Britani. Este británico puso a disposición del grupo sus conocimientos para formar a otros activistas y apoyar sus actividades propagandísticas. En poco tiempo se convertiría en el operativo más reconocible de los hackers que presumían de trabajar a favor de este grupo terrorista.

La aparición del Ciber-Califato coincidió con un pico de actividad de ISIS y con el aumento de los temores de Occidente tras los ataques terroristas en París (la masacre de *Charlie Hebdo* había tenido lugar el 7 de enero de 2015). El momento no podía ser más propicio para que las amenazas de este misterioso grupo fuesen tomadas en serio. Durante los primeros meses de 2015, protagonizaría una serie acciones con un considerable impacto mediático, entre ellas debe destacarse:

a) El *defacement* de perfiles en redes sociales de instituciones militares estadounidenses: El 12 de enero de 2015, las cuentas de Twitter y YouTube del Mando Central de Estados Unidos fueron secuestradas por este grupo. Los atacantes publicaron eslóganes de ISIS, amenazas e incluso filtraron lo que afirmaron que eran archivos militares. Aunque este tipo de acciones se mueven en la capa más superficial de los ciberataques, y no afectó a ningún sistema sensible, el incidente sugirió que el ISIS tenía un alcance cibernético inesperado. El Pentágono decidió reforzar la seguridad de su presencia en las redes sociales de internet. Poco tiempo después otros objetivos estadounidenses de menor relevanci también sería objeto de estos ataques. Así, por ejemplo, la cuenta de Twitter de la revista *Newsweek* y otros medios de comunicación estadounidenses también fueron pirateados por Ciber-Califato, el cual insertó amenazas contra la

[9] TORRES SORIANO, Manuel R. *El hacktivismo como estrategia de comunicación: de Anonymous al Cibercalifato*. Cuadernos de Estrategia, núm. 188, 2017, pp. 127–148. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6518649 (consultado el 30 de abril de 2025).

Primera Dama Michelle Obama y su familia[10]. El FBI asumió la investigación de estos ataques a los que calificó como posibles ciberataques terroristas[11].

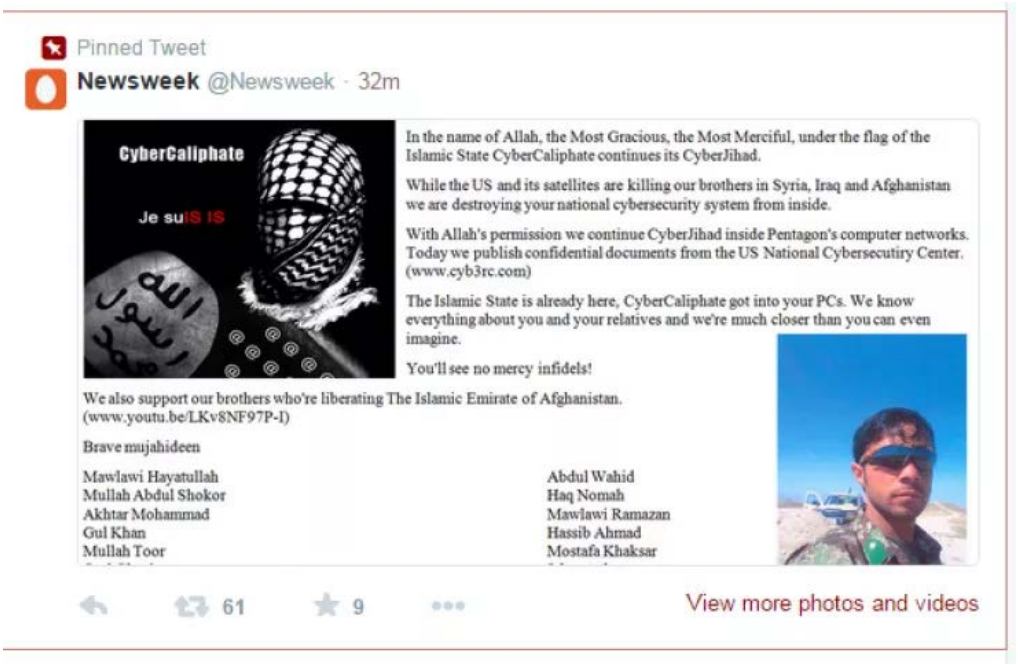


Imagen 2: Captura del *defacement* sufrido por el perfil de Twitter de la revista Newsweek

b) «San Valentín sangriento»: El 10 de febrero de 2015, varias esposas de militares estadounidenses recibieron en sus dispositivos personales mensajes amenazantes en nombre del Ciber-Califato: «*Lo sabemos todo sobre ti, tu marido y tus hijos... Estamos mucho más cerca de lo que te imaginas*»[12] . Al menos cinco familiares recibieron amenazas de muerte, tiempo que también era *hackeada* la cuenta en Twitter de un grupo de apoyo a familiares de militares. El efecto fue inmediato: los medios de comunicación realizaron una amplia cobertura sobre la

[10] SKY NEWS US TEAM. *Islamic State Hackers Threaten Obama Family*. Sky News, 10 de febrero de 2015. Disponible en: https://news.sky.com/story/islamic-state-hackers-threaten-obama-family-10371913 (consultado 25/04/2025).
[11] NEWSWEEK STAFF. *Newsweek Twitter Account Hacked by Group Claiming ISIS Affiliation*. Newsweek, 10 de febrero de 2015. Disponible en: https://www.newsweek.com/newsweek-twitter-account-hacked-isis-affiliated-group-305897 (consultado 25/04/2025).
[12] AP NEWS. *Russian hackers posed as IS to threaten military wives*. 10 de febrero de 2015. Disponible en: https://apnews.com/article/mi-state-wire-or-state-wire-russia-co-state-wire-north-america-4d174e45ef5843a0ba82e804f080988f (consultado 25/04/2025)

angustia de unas familias amenazadas por los terroristas, y las precauciones adoptadas por algunas de ellas como el cambio temporal de vivienda.

c) *Kill List*: En marzo de 2015, una supuesta «División de Hackeo» del Estado Islámico publicó los nombres, fotos y direcciones de 100 militares estadounidenses e instó a sus seguidores en EE.UU. a asesinarlos[13]. Meses después, la misma denominación difundió un archivo con los datos de unos 1.400 empleados gubernamentales y militares de este país, alentando a los llamados «lobos solitarios» a «actuar y matar» a las personas que aparecían en esta lista[14]. Aunque los autores de esta acción afirmaban haber obtenido la información hackeando bases de datos militares, gran parte de esos datos provenía de fuentes abiertas o filtraciones previas, no de intrusiones reales en sistemas clasificados.

d) Ciberataque contra una cadena de televisión: La operación de mayor entidad se desarrolló los días 8 y 9 de abril de 2015 y tuvo como objetivo *TV5Monde*, una importante cadena de televisión francesa. Alrededor de las diez de la noche, los once canales de este grupo público dejaron de emitir durante más de tres horas[15]. Simultáneamente, sus páginas web y los perfiles en redes sociales fueron alterados para mostrar el logotipo del Ciber-califato, consistente en la imagen de un combatiente enmascarado y el lema «Je suIs IS» (una adaptación del lema «Je suis Charlie» utilizado por la sociedad francesa para mostrar su rechazo al atentado contra la revista satírica *Charlie Hebdo*). Los autores publicaron mensajes en los que afirmaban que el ataque era una venganza por las

[13] COSTA-ROBERTS, Daniel. *ISIS publishes online hit list of US service members.* PBS NewsHour, 22 de marzo de 2015. Disponible en: https://www.pbs.org/newshour/world/isis-publishes-online-hit-list-us-service-members (consultado el 30 de abril de 2025).
[14] SAFI, Michael. *Isis 'hacking division' releases details of 1,400 Americans and urges attacks.* The Guardian, 13 de agosto de 2015. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2015/aug/13/isis-hacking-division-releases-details-of-1400-americans-and-urges-attacks (consultado el 30 de abril de 2025).
[15] CHRISAFIS, Angelique y GIBBS, Samuel. *French media groups to hold emergency meeting after Isis cyber-attack*. The Guardian, 9 de abril de 2015. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2015/apr/09/french-tv-network-tv5monde-hijacked-by-pro-isis-hackers (consultado 25/04/2025).

operaciones militares francesas contra el ISIS[16]. En paralelo, en los perfiles en Facebook y Twitter de esta cadena se publicaron mensajes amenazantes contra las familias de los soldados franceses, así como copias de algunos carnets de identidad y pasaportes de militares galos. Francia, todavía conmocionada por el atentado de hacía tres meses, reaccionó con gran preocupación a un ciber-ataque terrorista sin precedentes. La fiscalía de París abrió una investigación y el ministro del Interior declaró que las pruebas sugerían que el incidente era «un acto terrorista» dirigido contra los medios de comunicación. Los expertos señalaron que, si el ISIS estaba realmente detrás del ataque, esto evidenciaba que la organización había alcanzado unas nuevas y mucho más sofisticadas capacidades cibernéticas. El pirateo no sólo interrumpió la emisión de un medio de primer nivel, sino que también destruyó o inutilizó los sistemas informáticos internos, un golpe demoledor que, según el director de la cadena, «casi destruyó» la empresa[17]. Francia convocó reuniones de emergencia para evaluar la ciberseguridad de los medios de comunicación nacionales, ante el temor de nuevos ciber-ataques del ISIS.

[16] REUTERS. *France probes Russian lead in TV5Monde hacking: sources*. Reuters, 10 de junio de 2015. Disponible en: https://www.reuters.com/article/world/france-probes-russian-lead-in-tv5monde-hacking-sources-idUSKBN0OQ2GG (consultado 25/04/2025).

[17] PAGANINI, Pierluigi. *The France TV5Monde was almost destroyed by the Russian APT28 group*. Security Affairs, 11 de octubre de 2016. Disponible en: https://securityaffairs.com/52133/hacking/tv5monde-cyber-attack.html (consultado 25/04/2025).



Imagen 3: Captura del *defacement* sufrido por la página web de TV5Monde

Tras la falsa bandera de Estado Islámico

A pesar de las hipótesis iniciales los investigadores fueron encontrando pistas que sugerían una autoría radicalmente distinta**.** Las primeras dudas surgieron tras el ataque a *TV5Monde*. Un día después del incidente del 8 de abril, algunos expertos franceses pidieron cautela a la hora de culpar al ISIS. Los investigadores descubrieron que el *malware* utilizado y la infraestructura informática que había detrás del ataque coincidían con la de conocido grupo de *hackers* rusos. En concreto, los servidores de mando y control y las configuraciones de dominio se apuntaban hacia los mismos bloques de direcciones IP y nombres utilizados anteriormente por la APT28[18], vinculada a la inteligencia militar rusa, y que era una vieja conocida en el mundo de las empresas de ciberseguridad con denominaciones tan diversas como Pawn Storm, Tsar Team, Fancy

[18] Las siglas APT provienen de la expresión en inglés: *Advanced Persistent Threat*. Se trata de un término que designa tanto una modalidad de ataque cibernético caracterizada por su sofisticación técnica, persistencia en el tiempo y orientación a objetivos específicos, como también a los grupos organizados —habitualmente vinculados a agencias estatales— que desarrollan y ejecutan este tipo de operaciones. Estos grupos suelen mantener estructuras operativas estables, recursos significativos y una agenda a largo plazo.

Bear, Sednit o Sofacy. Se estimaba que este grupo disponía de una considerable cantidad de recursos, lo que le había permitido en el pasado producir una gran cantidad de *exploits* de día cero[19]. Los objetivos de la APT28 habían ido cambiando a lo largo de los años en paralelo con el clima político ruso. Entre sus objetivos se hallaban agencias gubernamentales extranjeras, medios de comunicación, ONGs y empresas energéticas. El grupo había acreditado una considerable eficacia a la hora de ofrecer a sus patrocinadores un elevado grado de negación plausible. Así, por ejemplo, en marzo de 2014, un grupo separatista prorruso autodenominado *CyberBerkut*, supuestamente con base en Ucrania, saltó a la fama por llevar a cabo varios ataques contra el gobierno de Kiev durante la anexión rusa de Crimea. Esta denominación dirigió sus ataques también contra recursos de la OTAN, empresas de defensa estadounidenses y el *Bundestag* alemán. Aunque el grupo operaba bajo la apariencia de formar parte del colectivo *Anonymous*, las investigaciones posteriores permitieron acreditar su vinculación con la APT28[20].

En el caso de la televisión francesa emergieron otras huellas técnicas que también corroboraban este vínculo. Las muestras de *malware* recuperadas se correspondían con las herramientas que había utilizado esta APT en otros ataques. Los ciber-forenses señalaron que partes del código malicioso habían sido compiladas en un teclado con caracteres cirílicos y durante horas de trabajo que coincidían con la franja horaria de Moscú. En junio de 2015, las autoridades francesas ya reconocían públicamente que «se inclinaban por la pista de los hackers rusos» en lugar de por la de los yihadistas.

Las indagaciones sobre el dudoso origen de este ataque también provenían de otras acciones anteriores. Los analistas estadounidenses descubrieron que las amenazas de febrero de 2015 a familiares de militares coincidieron en el tiempo con los intentos de los hackers de la APT28 de violar las cuentas de correo electrónico de esas mismas personas. *SecureWorks*, una empresa de ciberseguridad, había compilado una lista de

[19] Se conocer por ellas a las vulnerabilidades de *software* ignoradas por el fabricante en el momento de su descubrimiento y que, por tanto, carecen de un parche de seguridad disponible. Los actores maliciosos pueden explotarlas antes de que sean detectadas y corregidas, lo que las convierte en herramientas especialmente valiosas para llevar a cabo un ciberataque contra objetivos bien protegidos.

[20] BARTHOLOMEW, Brian y GUERRERO-SAADE, Juan Andrés. *Wave Your False Flags! Deception Tactics Muddying Attribution in Targeted Attacks.* Virus Bulletin Conference, octubre de 2016. Disponible en: https://media.kasperskycontenthub.com/wp-content/uploads/sites/43/2017/10/20114955/Bartholomew-GuerreroSaade-VB2016.pdf (consultado el 30 de abril de 2025).

miles de objetivos de las campañas de *phishing*[21] de este grupo ruso, en esa lista estaban las mismas esposas de militares que recibieron las amenazas de muerte del Ciber-Califato. En otras palabras, los hackers del GRU[22] estaban atacando activamente los correos electrónicos de esas mujeres al mismo tiempo que Ciber-Califato las amenazaba en las redes sociales, lo que suponía un solapamiento que no podía ser accidental. Esta y otras coincidencias llevaron a los analistas a concluir «con toda certeza» que la APT28 y el Ciber-Califato eran lo mismo, o al menos estaban estrechamente coordinados.

En 2016, las agencias de inteligencia occidentales se habían formado una opinión consensuada sobre la verdadera naturaleza del Ciber-Califato*:* una operación de falsa bandera dirigida por la inteligencia rusa. La evaluación de estos servicios mantenía que las capacidades ciber de un grupo como Estado Islámico seguían estando lejos de lo que los operadores rusos habían conseguido contra el canal de televisión francés[23].

Estas revelaciones provocaron otra coincidencia significativa: el grupo dejó de reivindicar ninguna otra acción. Esto sugiere que los operadores eliminaron gradualmente la tapadera una vez que esta quedó descubierta. Sin embargo, la intención estratégica detrás de la operación se logró por un tiempo. Los medios de comunicación y la atención pública se fijaron en la ofensiva cibernética fantasma de ISIS, desviando con éxito el escrutinio sobre Rusia. Como reflexionó más tarde una de las esposas amenazadas: «*No sólo les hicimos el juego al asustarnos, sino que los medios de comunicación también se lo hicieron... exactamente lo que esperaban»*[24]*.*

El Kremlin no volvió a emplear de una manera tan directa la estratagema del ciber-terrorismo yihadista, posiblemente porque se perdió el factor sorpresa. Sin embargo, las campañas de desinformación rusas no renunciaron a seguir parasitando la amenaza

[21] Técnica de ingeniería social que consiste en engañar a una persona para que revele información confidencial —como contraseñas, datos bancarios o credenciales de acceso— mediante correos electrónicos, mensajes o sitios web falsificados que simulan ser entidades legítimas.
[22] Agencia de inteligencia militar de la Federación Rusa, responsable de operaciones de espionaje, guerra electrónica y ciber-operaciones ofensivas.
[23] DER SPIEGEL. *"Islamischer Staat"-Cyberattacken als Werk russischer Hacker enttarnt*. Der Spiegel, 18 de junio de 2016. Disponible en: https://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/islamischer-staat-cyberattacken-als-werk-russischer-hacker-enttarnt-a-1098249.html (consultado 25/04/2025).
[24] AP NEWS. Russian hackers posed as IS to threaten military wives. 10 de febrero de 2015. Disponible en: https://apnews.com/article/mi-state-wire-or-state-wire-russia-co-state-wire-north-america-4d174e45ef5843a0ba82e804f080988f (consultado 25/04/2025)

terrorista. La famosa «granja de trolls» que operaba desde San Petersburgo bajo las directrices del Yevgueni Prigozhin, propietario del Grupo Wagner, siguió difundiendo noticias falsas relacionadas con ISIS, así como mensajes incendiarios islamófobos durante las elecciones estadounidenses de 2016.

Se trataba de una línea de trabajo sostenida en el tiempo por parte de este importante actor en el ecosistema de la desinformación rusa. Los *trolls* rusos habían difundido noticias falsas de un ataque del Estado Islámico en Luisiana, con una página web falsificada de la cadena de noticias *CNN*. Otro vídeo falsificado parecía mostrar a un soldado estadounidense disparando a un Corán. Esta desinformación aprovechó la notoriedad del ISIS para inflamar las emociones de la opinión pública. Aunque estas operaciones no implicaban ciberataques reales, sentaron las bases para el enfoque del ciber-terrorismo de falsa bandera. Los operativos rusos pretendían así mantener la tensión y que el terrorismo no desapareciera de los titulares, exacerbando así la ansiedad de una sociedad que en la búsqueda de una solución drástica podría incluso aceptar el acercamiento a la Rusia de Putin.

El efecto corrosivo de una campaña de desinformación

Más allá del efecto inmediato que pueden persiguen sus impulsores, las campañas de desinformación despliegan su verdadero rostro en el medio y largo plazo. Esto es especialmente acusado cuando estas campañas utilizan como coartada un fenómeno tan sensible como el de la amenaza terrorista. La instrumentalización del yihadismo en esta campaña de desinformación generó una serie de efectos perniciosos:

a) Conmoción y distracción: Cuando la opinión pública tuvo conocimiento de que el yihadismo había hecho caer las emisiones de una cadena de televisión, reaccionó de manera comprensible con ansiedad e indignación. El hackeo de *TV5Monde* se produjo en medio de un ambiente ya tenso, lo que incrementó la conmoción de una población que creía que había sido golpeada nuevamente por el terrorismo. En Estados Unidos, las amenazas personalizadas a las esposas de los soldados crearon la sensación de que nadie estaba a salvo del alcance de ISIS, incluso en la aparente seguridad

del frente doméstico. Al mantener la amenaza del islamismo violento en los titulares, los operadores rusos se aseguraron de que el público occidental permaneciera en vilo y se mostrase mucho más proclive a una retórica divisiva que alimentaba el sentimiento antiinmigración o el apoyo hacia medidas de seguridad draconianas. El error de atribución también contribuyó a una asignación ineficiente de la atención y los recursos, centrándose en respuestas antiterroristas para contener una capacidad de la que los terroristas carecían, en vez de desplegar ese esfuerzo para contrarrestar la agresión rusa.

b) Erosión de la confianza: Las operaciones de falsa bandera también generan efectos nocivos contra sus destinatarios incluso una vez que ha sido descubiertas y denunciadas. La desinformación genera una especie de doble golpe a la confianza pública: primero se inflama el miedo a los terroristas y luego, cuando se descubre la verdad, se socava la confianza en los autores de esas informaciones iniciales. Las falsas alarmas, cuando se reiteran en el tiempo, generaran confusión y cinismo, contribuyendo al objetivo más amplio del Kremlin de erosionar la credibilidad de los medios de comunicación y las instituciones.

c) Contaminación del proceso analítico. La campaña de desinformación introdujo una información errónea que dificultó la correcta evaluación de la amenaza que representaba el empleo del ciberespacio con fines ofensivos por parte de actores no estatales. La acción rusa se desplegó en un momento donde se estaba gestando una vibrante comunidad virtual dedicada al *hacktivismo* en apoyo a Estado Islámico. La emergencia de este tipo de actores suponía un considerable desafío analítico en la medida en que existían muchas incertidumbres acerca de la naturaleza de las distintas denominaciones, la relación que mantenían entre ellas y los posibles vínculos con organizaciones formales como Estado Islámico[25]. Tampoco existían certezas sobre su nivel de competencia técnica para

[25] Bernard, R. (2017). *These are not the terrorist groups you're looking for: an assessment of the cyber capabilities of Islamic State*. Journal of Cyber Policy, 2(2), 255–265. https://doi.org/10.1080/23738871.2017.1334805

protagonizar ciberataques de cierta entidad. La operación de falsa bandera contribuyó a enmarañar este problema sembrando más confusión sobre en qué medida los movimientos que se estaba produciendo en este ecosistema virtual con la creación de nuevas denominaciones, escisiones y fusiones, obedecía a razones genuinas o había sido también participado por operadores de la inteligencia rusa. Esta incertidumbre continua hasta el día de hoy, sin que resulte posible diseccionar con exactitud hasta donde llegó la participación rusa en la oleada de *hacktivismo* yihadista que se produjo durante años 2015 y 2016[26].

d) Sobrerreacción política: La acción contra *TV5Monde* llevó a funcionarios del gobierno francés a convocar reuniones urgentes con directivos de medios de comunicación para abordar la ciberseguridad de estas empresas. El ciberataque fue interpretado como una constatación de la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas del país, lo que aceleró las inversiones en la ciberdefensa de ámbitos que hasta ahora no se habían sentido especialmente concernidos, como era el caso de los medios de comunicación y las instituciones culturales. Las políticas antiterroristas también se vieron influidas: se desviaron recursos para investigar y reforzar la respuesta contra lo que se pensaba que era el comienzo de una ciber-ofensiva del ISIS. En Estados Unidos, el temor a que esta organización pudiera escalar sus ciber-ataques aumentó la presión sobre los responsables políticos para que respondieran con contundencia a esta amenaza en el dominio cibernético. En febrero de 2015, la Administración Obama anunció la creación del Centro de Integración de Inteligencia sobre Ciberamenazas (CTIIC, por sus siglas en inglés), una nueva entidad destinada a mejorar la coordinación y el análisis de inteligencia sobre amenazas cibernéticas extranjeras que afectan a los intereses nacionales. Más significativo resultó aún la implicación del Cibercomando del Ejército de Estados Unidos y la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) en la lucha

[26] ALKHOURI, Laith; KASSIRER, Alex y NIXON, Allison. *Hacking for ISIS: The Emergent Cyber Threat Landscape.* Flashpoint, 2016. Disponible en: https://www.flashpoint.io/resources/thank-you-hacking-for-isis/ (consultado el 30 de abril de 2025).

contra Estado Islámico en el ciberespacio. La necesidad percibida de desplegar todos los recursos disponibles fue suficiente para que la Casa Blanca decidiese a romper el tabú que rodeaba hasta ese momento el uso de ciberarmas por parte de las fuerzas armadas[27]. Esto marcó el inicio de un enfoque informativo más abierto que, no solo reconocía formalmente la existencia de recursos cibernéticos con fines ofensivos, sino que también contaba con la ayuda de los medios de comunicación para divulgar detalles internos de estas operaciones. Si bien estas medidas no eran perjudiciales per se, su justificación se basaba en una mentira. Mientras tanto, el verdadero responsable -Rusia- no tuvo que enfrentarse a una reacción política inmediata. La falsa atribución a ISIS benefició indirectamente a la política exterior de Rusia: la opinión pública occidental, enfurecida por los ciberataques del ISIS, incrementó su apoyo a las campañas militares contra este grupo, incluida la cruenta intervención militar de Rusia en Siria bajo la aparente bandera de la lucha contra el ISIS[28].

Conclusiones

Aunque ha transcurrido más de una década de este episodio, la campaña de desinformación «Ciber-Califato» sigue siendo relevante porque nos proporciona algunas claves sobre el comportamiento del régimen ruso y de cómo podemos mejorar nuestra respuesta ante este tipo de acciones hostiles.

El despliegue de la falsa bandera del ciber-terrorismo tuvo la intención de desviar la atención de las propias actividades de Rusia en Ucrania a lo largo de 2014 y reforzar su narrativa de lucha contra el «terrorismo» en Siria, incluyendo el uso indiscriminado de la violencia contra todo tipo de opositores al régimen de Basar Al-Assad. El precedente del Ciber-Califato debe ser entendido como un ensayo general de tácticas que hoy día se

[27] TORRES-SORIANO, Manuel R. *The Role of Honeypots and Sabotage in State-Based Operations Against Online Jihadism, 2001–2020.* Terrorism and Political Violence, 2022. Disponible en: https://doi.org/10.1080/09546553.2022.2050221 (consultado el 30 de abril de 2025).

[28] COHEN, Raphael S., BEAUCHAMP-MUSTAFAGA, Nathan, CHERAVITCH, Joe, DEMUS, Alyssa, HAROLD, Scott W., HORNUNG, Jeffrey W., JUN, Jenny, SCHWILLE, Michael, TREYGER, Elina y VEST, Nathan. *Combating Foreign Disinformation on Social Media: Study Overview and Conclusions*. RAND Corporation, RR-4373/1-AF, 2021. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR4373z1.html (consultado 25/04/2025).

han convertido en una manifestación habitual de la guerra híbrida. La combinación de ciberataques, desinformación y manipulación de amenazas terroristas falsas anticipa el tipo de conflictos asimétricos que protagonizarán los próximos años. El Kremlin sigue anclado en esta doble necesidad: desviar la atención internacional frente a sus transgresiones del orden internacional y legitimar su acción exterior, lo que nos debería llevar a contemplar la posibilidad de una campaña similar pueda reeditarse.

Una lección fundamental es que el éxito de este tipo de operaciones de desinformación se sustenta en la verosimilitud de la amenaza que parasitan. El lapso entre el ataque y una correcta identificación resulta crítico. La atribución de los ciberataques es intrínsecamente difícil, y cuando un Estado intenta activamente trasferir su responsabilidad a un tercero, el reto se agrava. Durante ese tiempo, la narrativa inicial, aunque falsa, puede consolidarse en la opinión pública, haciendo posible que se adopten decisiones basadas en premisas erróneas. Las operaciones de falsa bandera pueden ser muy eficaces a corto plazo ya que corregir unos hechos adulterados es un proceso lento. Una vez establecida una narrativa que culpa a los terroristas, volver a atribuir la culpa a un actor estatal implica explicaciones técnicas que pueden no captar la atención del público de forma tan dramática. Prueba de ello es que una década después todavía es posible encontrar informes profesionales, artículos periodísticos y presentaciones en el ámbito de la ciber-seguridad que siguen empleando de manera inconsciente el material elaborado por esta APT rusa como si se tratase de contenido yihadista.

Las agencias de seguridad deben invertir no sólo en capacidades técnicas de atribución, sino también en estrategias de comunicación pública que gestionen la incertidumbre de forma transparente y eficaz, evitando caer en las trampas tendidas por los desinformadores. Los promotores de estas campañas intentarán obstruir el proceso de atribución para que los investigadores malgasten sus recursos limitados persiguiendo pistas falsas o cometan errores transfiriendo la culpabilidad a otros actores. Para ello los gobiernos deben actualizar sus estrategias antiterroristas para reconocer que los regímenes autocráticos no tienen problema en instrumentalizar la amenaza terrorista. Esto implica una coordinación más estrecha entre los organismos que luchan contra esta violencia y los que rastrean las operaciones cibernéticas patrocinadas por los estados. Cuando se produce un incidente cibernético con una aparente identidad terrorista, los mecanismos de intercambio de información entre ambos sectores de la seguridad

pública deberían estar lo suficientemente engrasados como para hacer posible una evaluación inmediata de la situación sin tener que improvisar mecanismos de coordinación entre dos mundos que no pueden permitirse el lujo de estar desconectados entre sí.

*Manuel R. Torres Soriano**
Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla
@mrtorsor

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

56/2025 30 de junio de 2025



Ignacio Nieto Fernández *

La gran baza de Putin, la construcción social de la realidad

La gran baza de Putin, la construcción social de la realidad

Resumen:

Después del tercer aniversario del infausto acto de agresión a un país soberano, la Federación Rusa se mantiene firme en la determinación de conseguir los objetivos políticos marcados desde hace más de una década. A estas alturas de la contienda, nadie se podría imaginar que este dislate podría durar más de tres años. La incógnita, siempre difícil de predecir, del comportamiento del pueblo ruso en apoyo a la guerra, ha quedado despejada. El pueblo ruso se ha convertido en un soporte sin fisuras a la campaña militar. Y lo hace gracias a que gobierna con maestría la trinidad diseñada por Clausewitz, la violencia, la pasión y la razón.

Este artículo pretende explicar la estrategia del Kremlin para conseguir ese apoyo, sobre la base de la construcción social de la realidad que genera influencias en los tres pilares; pueblo, ejercito y gobierno. Una estrategia que debe ser confrontada porque será profusamente utilizado en el futuro. Estas estrategias permiten a las autocracias perpetuarse en el poder sin necesidad de aplicar dosis de violencia y represión física. Ahora, se decantan por instrumentalizar las percepciones, que permite gobernar la toma de decisiones tanto de los individuos como de los colectivos.

Palabras clave:

Psicología social, construcción social, realidad, percepciones, cognitivo.

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

Abstract:

"After the third anniversary of the unfortunate act of aggression against a sovereign country, the Russian Federation remains steadfast in its determination to achieve the political objectives set more than a decade ago. At this point in the conflict, no one could have imagined that this absurdity could last more than three years. The question, always difficult to predict, regarding the behavior of the Russian people in support of the war, has been resolved. The Russian people are unwavering in their support for the military campaign. They do so thanks to the masterful governance of the trinity designed by Clausewitz: violence, passion, and reason. The social construction of reality allows for the generation of influences in the interaction of the three pillars that materialize a very effective long-term strategy. The design of the military campaign deserves to be studied in order to confront it, as it will undoubtedly be profusely used in the future. Furthermore, these strategies allow autocracies to perpetuate themselves in power without the need for heavy doses of violence and physical repression. Now, perceptions are instrumentalized, which allows for governing the decision-making processes of individuals as well as of groups".

Keywords:

Social psychology, social construction, reality, perception, cognitive.

Introducción

A nadie se le escapa que la morfología de los conflictos se ha transformado significativamente. Inicialmente, esta afirmación no parece nada novedosa, sin embargo, contrasta con la realidad de que la naturaleza de la guerra apenas se ha modificado y se mantiene en los términos que estableció Clausewitz en su famoso libro De la guerra[1]. En este incunable se indicaba que la guerra es la continuación de la política por otros medios, afirmación que es comúnmente conocida al acercarse al estudio del arte de la guerra. Además, se apuntaba la trinidad de la guerra constituida por la violencia y el odio, la incertidumbre y la política. Esta triada combina la violencia, el azar y la razón, y se sustancia en afirmar que la guerra es una mezcla de emoción descontrolada, incertidumbre y planificación estratégica racional.

Por otra parte, una de las novedades de los conflictos actuales, es la aparición de nuevos dominios de confrontación (en especial el ciberespacio y el cognitivo) junto con la diversidad y proliferación de riesgos y amenazas. Algunos de estos desafíos, como los propios del dominio cognitivo, han permitido ampliar la superficie de confrontación, principalmente por parte de los países revisionistas que ha podido comprobar la dificultad de occidente de defenderse de agresiones en estos dominios.

Además, han consolidado la reducción de la importante ventaja militar, en términos convencionales, de los países occidentales. Estas técnicas no son nuevas, aparecieron en la Unión Soviética de la mano del control reflexivo[2] que se define como «*un medio de transmitir a un aliado o a una oponente información especialmente preparada para inclinarlo a tomar voluntariamente la decisión predeterminada deseada por el iniciador de la acción*».

El conflicto de Ucrania es parte de una estrategia de carácter superior dirigida por el Kremlin, mediante la influencia en los tres pilares de Clausewitz. Una estrategia que no se circunscribe a Ucrania, sino que se desarrolla en otros escenarios, por ejemplo, procesos de desestabilización (Moldavia, Georgia) o la penetración de Rusia en el norte de África. La estrategia se adapta a cualquier escenario como los procesos de

[1] Von Clausewitz, Carl. *De la guerra*. Madrid: Tecnos, 1977.
[2] Thomas, Timothy. Russia's Reflexive Control Theory and the Military, *Journal of Slavic Military Studies*, vol. 17, nº 2 (2004), pp. 237-256.

degradación de la cohesión de organizaciones o países (Unión Europea con el Brexit o Estados Unidos con las elecciones del 2016). Básicamente, se instrumentaliza las interacciones entre los tres pilares mediante el suministro de información sesgada, controlando su toma de decisiones.

La construcción social de la realidad es parte de esa estrategia, por no decir que es elemento fundamental que la sustancia. Esa construcción social de la realidad permite al Kremlin granjearse un apoyo sin fisuras de la población que le permite seguir con paso decidido ante la aberración de la conquista de Ucrania. El aspecto preocupante es la influencia que, mediante el dominio cognitivo, consigue sobre las sociedades occidentales por medio de las estrategias híbridas basadas en la desinformación.

Básicamente, la estrategia consiste influenciar los tres pilares de la trinidad de Clausewitz; el gobierno, las FAS y la población. Cuando se refiere a Ucrania, una de las técnicas se basa en elevar las tasas de desafección de la población para que finalmente, bajo el agotamiento, se desista en el apoyo a un pueblo que ha sufrido una invasión.

La trinidad de Clausewitz

El concepto de trinidad desarrollado por Clausewitz aglutina todos los aspectos reunidos en la guerra. Mediante un modelo comprensivo e intuitivo presenta la complejidad de la guerra gracias a una representación basada en tres pilares, la violencia, la incertidumbre y la razón.

La violencia y por ende la emoción, como aspecto primario de la guerra, del que es garante el pueblo, que con fervor debe apoyar y soportar la guerra, no en vano le proporciona la materia necesaria para conducirla; los soldados. Este aspecto es clave para entender el sostenido esfuerzo de la guerra de Ucrania por parte del pueblo ruso durante la operación militar especial[3]. La falta de apropiación de motivación en hacer la guerra por parte del pueblo puede desencadenar movimientos que hagan ponerle fin. El conflicto de Vietnam es un claro ejemplo de ello. Esta lógica, difundida por algunos líderes de la Unión Europea, del levantamiento del pueblo ruso contra el Kremlin, como efecto resultante de las sanciones occidentales, a resultado del todo ineficaz.

[3] Esta es la denominación del Kremlin a la guerra con Ucrania, un eufemismo más dentro de la constelación de desinformación en el entorno de la información ruso.

El segundo pilar es la incertidumbre, la niebla de la guerra, especialmente considerando la compleja morfología de los conflictos actuales que se rigen por la teoría del caos e incluso las contradicciones y complejidades propias del mundo posnormal[4]. Un ejemplo de estas contradicciones fue la insubordinación del Grupo Wagner y su marcha hacia el Kremlin. Este suceso, lejos de debilitar al Kremlin, le fortaleció e hizo entrar al conflicto en una nueva dinámica. La retirada de las tropas occidentales de Afganistán y la falta de combatividad por parte de las Fuerzas Armadas afganas es otro ejemplo de la importancia de contar con el apoyo de las FAS.

Por último, la razón, que se materializa en la política y el gobierno. Durante estos tres años, el Kremlin ha mantenido una cohesión sin fisuras que contrasta con los devaneos en la laxitud de determinados países de la Unión en el esfuerzo común contra el dislate de la guerra. De cara al exterior, la figura del líder, Putin, apenas se ha visto deteriorada.

En los tres pilares intervienen, a modo de influencia en la toma de decisiones, aspectos cognitivos que determinan la firmeza del conjunto. Aspectos emocionales influyen decididamente en la percepción del conflicto, en la voluntad de luchar hasta ceder la vida misma, en el apoyo a las movilizaciones para la guerra y en general en las decisiones de cada uno de los elementos que integran estos tres pilares. La trinidad aplica a ambos contendientes, así que si logramos obtener una buena tasa de influencia en los tres pilares podremos fortalecer o debilitar al adversario en su estrategia.

Desde la perspectiva de Durkheim[5] toda sociedad tiende a producir el tipo de sujetos que necesita para el mantenimiento y perpetuación de su estructura de dominio. El caso ruso ha venido gestándose desde la llegada de Putin al Kremlin, allá por el 2000 cuando empezó a germinar una nueva identidad rusa y una nueva estrategia para alcanzar un lugar privilegiado en el orden internacional. Para esta finalidad, el Kremlin necesitaba el apoyo decidido del pueblo como fuente de suministro de soldados y un placebo para los posibles disturbios internos. La invasión de Crimea y la invasión de Ucrania son parte de una estrategia de carácter superior, donde el condicionamiento cognitivo de la sociedad y por ende de las FAS juegan un papel capital para entender el devenir del conflicto.

[4] Para la comprensión de este concepto recomienzo la escucha del podcast 74 de Global Strategy «Prospectiva y tiempos posnormales. Disponible en: https://global-strategy.org/prospectiva-tiempos-posnormales/

[5] Lorenc Valcarce, Federico. *Émile Durkheim y la teoría sociológica de la acción*. Madrid: Andamios, 2014.

La construcción social de la realidad

Cada ser humano percibe una realidad diferente, podemos afirmar sin miedo a equivocarnos que existen multitud de realidades, tantas como seres humanos. Estas diferentes realidades se conforman por los estímulos recibidos durante la etapa de crecimiento y se confirman, o cambian, durante la etapa de madurez de cada ser humano. El individuo penetra en la realidad gracias a sus sentidos y conforma esta realidad por la diferente información que recibe. «*El sujeto es por tanto un receptor de ideas y valores que desde una perspectiva constructivista le ayudan a configurar el modelo de realidad*»[6]. Esta conformación de la realidad es producto de la socialización, entendida según Giddens como el proceso mediante el cual los individuos aprenden e internalizan las normas, valores, comportamientos y características culturales de su sociedad[7].

Esta socialización, desde la perspectiva de Berger y Luckman, nos permite llevar a cabo la construcción social de la realidad, «*mediante dos procesos de socialización. El primero de ellos es la socialización primaria que el individuo atraviesa durante la niñez y la secundaria, un proceso posterior que induce al individuo ya socializado a nuevos mundos*»[8]. Esta socialización se construye sobre interacciones humanas que comparten significados, inicialmente de los padres y posteriormente de otros colectivos. En el caso de Ucrania un paradigma de significado ampliamente compartido en la sociedad rusa es que Rusia es el garante de los valores cristianos y Europa un ejemplo interminable de degeneración y depravación. Esto ha llevado a Putin a afirmar que Rusia no solo es un poder militar sino también moral[9], como parte esencial de su estrategia geopolítica de cambio del orden mundial[10].

La composición de la realidad del individuo es un largo proceso que se inicia en la niñez y tiene una constante evolución a lo largo de su vida. Estos procesos generan una cultura

[6] González, Jose Luis. *La construcción social del sujeto*. Francia: Amazon, 2016.
[7] Giddens, A., Duneier, M., Appelbaum, R. P., & Carr, D. *Introduction to Sociology* . New York: W.W. Norton & Company, 2016.
[8] Berger, P. L., & Luckmann, T. *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York: Anchor Books, 1996.
[99] Deborah Welch Larson, Alexei Shevchenko, Russia says no: Power, status, and emotions in foreign policy, *Communist and Post-Communist Studies*, Volume 47, Issues 3–4 (2014), pp 269-279.
[10] Henne, Peter (2019, 06 de junio). «The Geopolitics of Faith: Religious Soft Power in Russian and U.S. Foreign Policy». *Berkeley Center for Religión, Peace & World Affairs*.

determinada que les enseña a interpretar el mundo en la clave impuesta por el colectivo. La coherencia en los mensajes que provienen de las dos socializaciones es un aspecto clave para mantener una identidad robusta del individuo. Los tres pilares principales en la transmisión de ideas y valores son la familia, las escuelas y los medios de comunicación.

Socialización primaria

Ocurre durante las etapas iniciales del individuo, cuando solo tiene socialización con sus padres y hermanos. Durante la socialización primaria, el niño adquiere los valores y creencias de sus padres, un proceso con fuerte carga emocional donde el niño apenas puede confrontar ese glosario de creencias. La fuerte carga emocional de este proceso permite que, sobre las cuestiones troncales, el niño absorba las líneas maestras que gobiernan la sociedad por medio de la acción de sus padres durante la crianza del niño. El ejemplo que aplica al caso es que los niños consideran que es una verdad absoluta que Rusia es garante de los valores cristianos y debe frenar la postura de occidente en políticas de género o relacionadas con la diversidad sexual.

»*La socialización primaria suele ser la más importante para el individuo, la estructura básica de toda socialización primaria debe semejarse a la primaria*»[11]. Es durante esta etapa cuando se comienza el proceso de integración del niño en la sociedad. En este proceso de aceptación es vital que el niño y posterior adulto se mantenga identificado con la realidad objetiva impuesta por sus padres que, por otra parte, está alineada con la sociedad y es determinada por el Kremlin.

Merece la pena observar proyectos como «Conversaciones sobre las cosas importantes»[12]. Este programa fue aprobado por el Ministerio de Ciencia y Educación Superior de la Federación rusa. Consiste en un catálogo de actividades obligatorias desde los 6 hasta los 17 años. Cada lunes es obligatorio, en todas las escuelas, proyectar un vídeo (disponible en la web) del programa Conversaciones sobre las cosas importantes. Un ejemplo sobre la temática de uno de los videos guarda relación con esa

[11] Ibíd.

[12] El programa y todo el material está disponible en esta web: https://razgovor.edsoo.ru/

visión tradicional que quiere imponer el Kremlin, tal y como se aprecia en la ilustración núm 1.



Ilustración 1 Ejemplos de valores tradicionales para los niños

El niño nace en una burbuja cognitiva, tanto por las interacciones familiares como por las escolares, todo es coherente y alineado con las ideas y creencias que comparte esa sociedad. Esta homogeneidad en el pensamiento reduce los niveles de estrés societales y por ende reduce potenciales conflictos o erupción de violencia. La idea de que Rusia es garante de los valores cristianos en el mundo se ha conformado como una realidad indiscutible y también la lucha por la supervivencia del modelo. El ser humano entiende perfectamente los modelos binarios, un país bueno y el otro malo, simple pero eficaz.

Socialización secundaria

Durante la socialización secundaria adquieren un mayor protagonismo los ciclos superiores educativos y los medios de comunicación. Sin embargo, este proceso parte con una clara desventaja puesto que ya se ha constituido un yo en la persona, con un catálogo de valores y normas internalizado por parte del individuo. Catálogo que proviene de la etapa anterior de socialización primaria.

Al aproximarse el individuo a estos dos pilares de influencia, los medios de comunicación y los ciclos superiores educativos comienza un proceso de refinamiento y contraste de valores e ideas de la etapa inicial. «*La socialización secundaria es la internalización de submundos basados en instituciones*»[13]. En esta etapa merece la pena desarrollar dos

[13] Ibíd.

aspectos que ayudan a entender el control del Kremlin sobre esos pilares de influencia. El primero es la política de censura del Kremlin y el segundo el control de los medios de comunicación.

La política de censura del Kremlin es multidisciplinar[14], con una variedad asombrosa de líneas de acción que corren paralelas. Sería imposible de detallar la profundidad y complejidad de esta estrategia en este artículo, sin embargo, merece la pena detenerse ante algunos aspectos. Por ejemplo, las modificaciones del Código Penal que fueron realizadas a partir de la invasión de Ucrania con un claro propósito de controlar el discurso adverso tanto de las acciones del Gobierno como de las Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado e incluso de las Fuerzas Paramilitares.

La Ley, en su artículo 280.3, indica que cualquier crítica o información que se considere difamatoria puede ser penalizada con hasta 15 años de cárcel. Dentro de este abanico de posibilidades se incluyen aspectos como la desinformación o cuestiones de difícil interpretación como degradar el honor y la dignidad de las Fuerzas Armadas. Estos aspectos permiten una amplia interpretación de la Ley.



Ilustración 2 Periodista Ivan Golunov durante el juicio.

Estas políticas corren paralelas a la información que se publicita gráficamente sobre las sentencias a aquellos que difaman. Imágenes que ofrecen un panorama dantesco con periodistas encerrados en jaulas sometidos a juicios y sentenciados a una docena de años en la cárcel por entender que estaban desinformando a la sociedad rusa. En la ilustración núm. 2 se puede apreciar el juicio del periodista del periódico independiente Meduza, Ivan Golunov

Con esta realidad, es complejo que en el marco de la socialización secundaria se produzcan debates sobre la actuación de las FAS o del Kremlin. Por regla general, las conversaciones tratarán sobre aspectos que muestran una firme adherencia a las

[14] https://www.nytimes.com/2024/03/15/technology/russia-internet-censors-vladimir-putin.html

políticas del Kremlin. Sea como fuere, existe la posibilidad de que el ser humano tenga el arrojo suficiente de confrontar esta situación, siempre y cuando tenga información suficiente para rebatir los puntos de vista institucionalizados en la sociedad. Lamentablemente, esto no ocurre en Rusia, gracias a la política de control de los medios de comunicación social. La página oficial de Reporteros sin Fronteras[15] indica que «*la práctica totalidad de los medios independientes han sido prohibidos, bloqueados y/o declarados «agentes extranjeros» u «organizaciones indeseables». Todos los demás están sometidos a la censura militar*». Aunque los datos varían sustancialmente, nadie duda que las censuras a páginas web alcanzan una cifra superior a 10.000. Al inicio de la invasión se prohibieron plataformas como Facebook, Twitter, TikTok o Reddit, entre otras muchas.

Asimismo, existen en el mercado multitud de herramientas que permiten controlar el entorno de la información[16] que hace una noticia en el entorno digital sea fácilmente rastreable y censurable. Estos programas rastrean automáticamente, con parámetros específicos y en tiempo real, cualquier noticia que sea desfavorable para el Kremlin. Una vez localizada la noticia, es sencillo anularla en pocas horas, con la correspondiente represalia al medio que ha publicado esa noticia. Es decir, la repercusión de la noticia tiene importantes limitaciones al apenas encontrarse viva unos minutos en el entorno digital de la información ruso. De esta forma la generación de influencia que suele venir de la mano de la viralización es muy compleja de realizar en una sociedad de la información tan cerrada.

Esta censura produce un efecto de burbuja cognitiva que no permite que las ideas occidentales penetren en la sociedad de la información rusa. El nivel de control es tan sofisticado que incluso sorprende a los expertos[17]. El resultado es que estos procesos de socialización (por ejemplo la influencia de los medios de comunicación libres o las redes sociales) apenas pueden divergir de los creados en la socialización primaria puesto

[15] https://rsf.org/es/pais/rusia.

[16] Aunque el entorno de la información es un concepto muy amplio a los efectos de este párrafo lo vamos a circunscribir a los medios de comunicación o plataformas que generan, difunden y comparten contenidos a la sociedad.

[17] Satariano, Adam, Mozur, Paul, Krolik, Aaron (2024, 14 de Marzo). Rusia refuerza sus controles de internet en un año crítico para Putin. https://www.nytimes.com/2024/03/15/technology/russia-internet-censors-vladimir-putin.html

que no existe sustrato suficiente que difiera del mensaje central lanzado por el Kremlin. Tan simple de entender como decir que en Rusia el pensamiento único está plenamente implementado.

Formas de instrumentalizar la socialización

Si no existen fisuras entre ambas socializaciones se conformará una identidad imposible de quebrar, el individuo dispondrá de un glosario de ideas cuasi permanente y lo que es más importante, cuanto más se asienten esas ideas, más las defenderá. En este momento, se llega a la objetivación de la realidad[18] que permite que los individuos consideren un aspecto determinado como una realidad inmutable. Por ejemplo, el ejército ucraniano se nutre de nazis que son apoyados por occidente. Este mensaje, al aceptarse socialmente, es demoledor, especialmente si consideramos el sentir ruso contra los nazis, que permanece vivo en la sociedad rusa.

Además, «*el sujeto cuando adquiere información sobre el entorno, no la registra tal cual, no es un mero receptor, sino que la elabora en función de los contenidos que ya posee*»[19]. Es decir, conformando el adecuado entorno de la información en las escuelas, la familia y los medios de comunicación mantenemos el control de la realidad percibido por los individuos. Si además lo enriquecemos con sucesos reales pero tergiversados, obtenemos un cóctel explosivamente motivante para el individuo. Ya tenemos al soldado dispuesto a luchar por esa realidad conformada con sustratos de desinformación y con una estrategia cognitiva basada en la construcción social de la realidad.

Un ejemplo, a modo de arma arrojadiza, son las votaciones de la Asamblea General de las NNUU. Por ejemplo, cuando anualmente Rusia remite un borrador[20] de resolución para combatir la glorificación del nazismo, el neonazismo y otras prácticas que contribuyen a exacerbar las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. En la ilustración número tres se puede

[18] La objetivización de la realidad se refiere al proceso a través del cual los individuos asimilan, interpretan y estructuran la comprensión del mundo y la presentan de forma objetiva, es decir, como una realidad inmutable sin experiencias subjetivas.
[19] Garzón, Adela. Seoane, Julio. La memoria desde el procesamiento de información. *Psicología cognitiva y procesamiento de la información.* Madrid:, Pirámide, 1982.
[20] La del año 2023 está disponible en https://digitallibrary.un.org/record/4032440?v=pdf

apreciar que una amplia mayoría de países aprueban la Resolución, votada en diciembre del 2023. Contra ella se muestran aquellos países que, en su mayoría, conforman el orden internacional de carácter liberal y que por cierto son los que sancionan a la Federación Rusa.



Ilustración 3 Votación de la Asamblea General de las NNUU

No es de extrañar que días después en una visita a Bielorrusia el ministro de asuntos exteriores de la Federación Rusa declarara que «*a pesar de la feroz resistencia de los países occidentales, hemos recibido una amplia mayoría de votos a favor de la resolución. Los países occidentales han revelado su verdadera naturaleza en la votación de esta Resolución*»[21].

Esta simple imagen de la votación, en el marco desinformativo, se transforma en una contundente noticia que indica el apoyo de los países occidentales a la causa nazi. Además, «*la cuestión relevante es que cuando mediante diversos procedimientos, una idea se ha incrustado finalmente en el alma de las masas adquiere un poder irresistible y desarrolla toda una serie de consecuencias*»[22]. Es decir, la conformación de ideas permite al individuo forjar una identidad concreta que le permite realizar actuaciones de cualquier naturaleza, aunque parezca inverosímil que sea capaz de ello. El niño primero

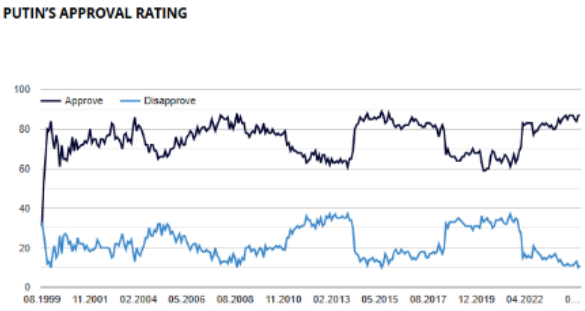
[21] Foreign Minister Sergey Lavrov's opening remarks at a joint board meeting of foreign ministries of the Russian Federation and the Republic of Belarus, Brest, November 22, 2024 - The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. Disponible en https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/1983331/

[22] Le Bon, Gustave. *Psicología de las masas*. Madrid: Editorial Verbum, 2018.

y el adulto después están perfectamente preparados para luchar contra los nazis occidentales en prevención de una nueva guerra mundial que lidiaron sus abuelos y padres donde la URSS, casi exclusivamente, ganó la batalla contra Hitler. Un mundo paralelo que en otros países sería tratado como ridículo, pero en Rusia es una realidad.

En toda la sociedad de la información de la Federación rusa se genera un efecto de sugestión entendido como «*el intento de inducir en otros la aceptación de una creencia específica sin proporcionar evidencia ni base lógica alguna para su aceptación*»[23]. De esta forma, están muy arraigadas y asentadas las ideas de que occidente apoya al nacismo, de que occidente es depravado, de que el orden internacional apoya exclusivamente a los países occidentales y otras muchas falacias que están institucionalizadas y conforman una realidad paralela vigente e indiscutible.

El resultado sorprendente de la instrumentalización



Do you approve the activities of V. Putin as the President (Prime Minister) of Russia?

	06.2024	07.2024	08.2024	09.2024	10.2024	11.2024
Approve	87	87	85	84	87	87
Disapprove	11	11	12	13	10	11
No answer	2	2	4	3	3	2

Ilustración 4 Aprobación de las actividades de Putin

Uno de los ejemplos más palmarios de la eficacia de la institucionalización de determinadas ideas lo podemos encontrar en el conflicto en Ucrania donde en la actualidad el pueblo ruso apoya en un tanto por ciento superior al 85% las acciones de Putin, según el Instituto independiente Levada[24]. Aun dando por hecho el maquillado de las cifras, la tendencia es clara y es una realidad irrefutable que el Presidente ruso goza del consenso popular, a pesar de las aberraciones que está cometiendo.

Estamos hablando que desde la concentración del Estado mediante una coherencia dirigida por mensajes podemos imponer el saber legítimo. Tal y como indica el profesor González, «*en las sociedades contemporáneas el saber institucionalizado y la práctica*

[23] Brown, S.A.C. *Técnicas de persuasión*. Madrid: Alianza Editorial, 1984.
[24] La dirección web del Instituto Levada es https://www.levada.ru/en/ es interesante ver los resultados de las encuestas que se publican en esta WEB.

profesional que se deriva constituye uno de los mecanismos de legislación, y por tanto de dominio, más poderosos y eficaces»[25].

Desde siempre, el ser humano ha dado la vida por aspectos de naturaleza noble, como los principios o los valores, que con los medios actuales se pueden gobernar desde tres elementos de las dos socializaciones: la escuela, la familia y los medios de comunicación. Desde esos tres ejes gobernamos la trinidad de Clausewitz y dotamos de robustez al instrumento militar, por ejemplo, desde la disuasión, aspecto clave en los conflictos actuales.

Volviendo a la trinidad del genio prusiano, mediante el control de los tres pilares de la socialización, la familia, la escuela y los medios de comunicación garantizamos que el pueblo y las Fuerzas Armadas mantienen una única visión de una realidad que se ha construido socialmente. En Rusia no existe guerra en Ucrania sino una operación militar especial, occidente es una entidad depravada por sus políticas de género y tiene fuertes lazos con el nazismo. Esta es la realidad percibida por los rusos.

»*Asistimos al triunfo de una hiperdemocracia en que la masa actúa directamente sin ley, por medio de materiales presión es, imponiendo sus aspiraciones y sus gustos*»[26]. Putin ganará las elecciones siempre y cuando pueda mantener esta burbuja cognitiva que asedia a los rusos. Es una realidad que el Kremlin gobierna al pueblo, al Ejército y al gobierno en aras de cumplir los objetivos políticos marcados desde hace mucho más tiempo del que podíamos imaginar.

Conclusión

La naturaleza de la guerra poco ha cambiado desde la perspectiva del general prusiano Clausewitz con su famosa trinidad. La construcción social de la realidad permite influenciar a los tres pilares de la trinidad (pueblo, ejército y gobierno), que le garantiza un esfuerzo sostenido en la infamia de la guerra contra Ucrania. Tres años y con un

[25] Ibíd.
[26] Ortega y Gasset, José. *La rebelión de las masas*. Barcelona: Planeta, 2011.

panorama que parece que esta forma de proceder le resulta exitosa, con el peligro que conlleva para occidente como arma eficaz de los países revisionistas.

Es un hecho irrefutable que nuestros mensajes y nuestra realidad no penetran en la sociedad rusa por lo que su construcción social de la realidad apenas se ve amenazada. Es más, cada día que pasa se mejora la estrategia y de forma acelerada, motivado por el éxito de sus líneas de acción. Se percibe que las autocracias son capaces de tener más agilidad estratégica que las democracias pues la toma de decisiones es mucho más rápida. Si la guerra es la continuación de la política por otros medios para la consecución de los objetivos que marca el gobierno, la agilidad en la toma de decisiones es un elemento fundamental cuando las interacciones de la trinidad están mutando constantemente al igual que la morfología del conflicto. Sin embargo no debemos cesar en el uso lícito de las herramientas del Estados de Derecho y de las que se generan en el marco multilateral, a largo plazo serán exitosas, no me cabe la menor duda.

La tendencia en el control de los tres elementos que gobiernan la construcción social de la realidad, la familia, los centros educativos y los medios de comunicación permiten conseguir, sin represión, el objetivo de las autocracias que es perpetuarse en el poder. Un poder alentado por una ciudadanía que se encuentra en un estado permanente de control cognitivo que le convierte en un verdadero zombi cognitivo. Eso sí, con unas ganas tremendas de ir a la guerra por lo que considera unos valores existenciales.

Debemos aprender y con diligencia de estos aspectos de la guerra porque demandan una acción multidisciplinar por parte de todos los instrumentos de poder del Estado, con una coherencia que es muy difícil de conseguir con Ministerios con fuertes estructuras autárquicas. Juntos podemos ser más fuertes pero unidos seremos invencibles ante esta lacra que se presenta en el conflicto ucraniano donde la construcción social de la realidad materializa el lema de *when perception becomes reality*.

*Ignacio Nieto Fernández**

Jefe del Integrated Advisory Team de Joint Force Command Brunssum

Trimagister en Estudios de Seguridad, Estrategia y Defensa

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

57/2025 3 de julio de 2025



Álvaro Castro Sampedro

El papel de los colaboradores locales en conflictos internacionales

El papel de los colaboradores locales en conflictos internacionales

Resumen:

Los colaboradores locales actúan como multiplicadores de fuerza en las misiones de paz y estabilización de la ONU, la OTAN y la UE, al traducir mandatos jurídicos en resultados tangibles sobre el terreno. Su contribución abarca desde la traducción y asesoramiento cultural hasta el suministro logístico, la inteligencia, la mediación o la reconstrucción, lo que refuerza la inserción, legitimidad y sostenibilidad de las operaciones. Este capital humano opera bajo un entramado normativo complejo que combina los SOFA y PfP de la OTAN, los SOMA y decisiones del Consejo de la UE, el Derecho Internacional Humanitario, la doctrina CIMIC (AJP-3.19), así como las Normas Financieras de la OTAN, el Reglamento Financiero de la UE y el marco de adquisiciones de la ONU, todos ellos con exigencias de contratación ética, trazabilidad digital y auditoría externa. Las distintas formas de colaboración requieren una gestión integral que maximice sinergias, pero también implican riesgos significativos: desde interrupciones operativas, fuga de conocimiento o manipulación informativa, hasta amenazas físicas, explotación laboral, estigmatización social o trauma psicosocial.

Palabras clave:

Conflictos internacionales, colaboradores locales, OTAN, Unión Europea, CIMIC

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

The role of local collaborators in international conflicts

Abstract:

Local collaborators act as force multipliers in UN, NATO, and EU peace and stabilization missions by translating legal mandates into tangible results on the ground. Their contributions span translation, cultural advice, logistics, intelligence, mediation, and reconstruction, reinforcing the integration, legitimacy, and sustainability of operations. This human capital operates within a complex legal framework that includes NATO's SOFA and PfP agreements, the EU's SOMA and Council decisions, International Humanitarian Law, CIMIC doctrine (AJP-3.19), as well as NATO's Financial Regulations, the EU Financial Regulation, and the UN procurement framework—all of which demand ethical contracting, digital traceability, and external auditing. While these various forms of collaboration enhance mission adaptability, they also carry significant risks: from operational disruptions, knowledge leaks, and disinformation, to physical threats, labour exploitation, social stigma, and psychosocial trauma. Therefore, integrating the UNSMS risk management methodology, the human security approach, and independent financial oversight mechanisms is essential to ensure operational effectiveness, the protection of collaborators, and the political legitimacy of multilateral interventions.

Keywords:

International conflicts, local collaborators, NATO, European Union, CIMIC

Justificación del tema

En las últimas tres décadas, el mapa de la seguridad internacional se ha poblado de un número sin precedentes de misiones de paz y operaciones de estabilización auspiciadas por la ONU, la OTAN, la UE y coaliciones ad hoc. Este despliegue sostenido ha puesto de relieve un actor tantas veces invisibilizado como decisivo: los colaboradores locales. Su contribución (desde la traducción y el asesoramiento cultural hasta la provisión de suministros, inteligencia y acceso a comunidades) resulta hoy indispensable para que las fuerzas internacionales traduzcan el mandato jurídico en resultados tangibles sobre el terreno.

Examinar su papel permite comprender, por un lado, por qué algunas misiones logran integrarse en el tejido social del país anfitrión mientras otras se perciben como intrusas; y, por otro, cómo la seguridad de la propia población civil pasa a depender en gran medida de la calidad de esa colaboración. La experiencia acumulada muestra que la legitimidad, la eficacia operativa y, en última instancia, la sostenibilidad política de cualquier operación multinacional está íntimamente ligadas a la protección y el reconocimiento de quienes, desde dentro, facilitan su labor.

Por ello, abordar la figura del colaborador local no solo enriquece el análisis académico sobre los conflictos contemporáneos, sino que aporta lecciones estratégicas y operativas cruciales para el diseño, la ejecución y la retirada o transición de futuras misiones de paz.

Desarrollo normativo

La relación con colaboradores locales en operaciones internacionales de seguridad y defensa se sustentan en un entramado normativo complejo que combina acuerdos multilaterales, legislación nacional y doctrinas operativas. En el caso de la OTAN, los principales pilares jurídicos son los *NATO Status of Forces Agreements*[1] (SOFA) de 1951 y el *NATO Partnership for Peace*[2] (PfP) elaborado para cada acuerdo, que regulan el estatuto de las fuerzas desplegadas y, de forma indirecta, sientan las bases para la incorporación de personal civil y local a las misiones. Dichos convenios establecen el

[1] https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17265.htm
[2] https://www.sto.nato.int/Pages/partnership-for-peace.aspx

marco para cuestiones como la jurisdicción aplicable, las responsabilidades legales y la interacción con las autoridades del Estado anfitrión. A esto se suman los acuerdos de implementación (*Technical Arrangements*[3]) y los mandatos de cada operación, aprobados por el Consejo del Atlántico Norte y, en algunos casos, avalados por resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU.

En el ámbito de la Unión Europea, el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) otorgan fundamento jurídico a la Política Común de Seguridad y Defensa[4] (PCSD), en virtud de la cual se adoptan las decisiones del Consejo que crean y regulan misiones concretas, tanto de carácter civil como militar. Estas decisiones se complementan con los Acuerdos de Operación (*Status of Mission Agreements*[5], SOMA), negociados caso por caso, que definen el estatuto del personal desplegado y los derechos y obligaciones de los colaboradores locales en el territorio anfitrión. Así, la normativa UE asegura un marco homogéneo para la cooperación civil-militar y la contratación de personal local, coordinado con la legislación del país receptor.

Desde la perspectiva del Derecho Internacional, los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales proporcionan la base para la protección de civiles en conflictos armados, lo que puede abarcar a los colaboradores locales cuando son considerados personal civil o asimilable, aunque en la práctica esta consideración depende del contexto y del reconocimiento efectivo por las partes del conflicto. Asimismo, el Documento de Montreux (2008)[6], aunque no es jurídicamente vinculante, presenta buenas prácticas y directrices para los Estados que emplean servicios de empresas militares y de seguridad privadas, las cuales, a menudo, contratan personal local para operar en zonas de conflicto.

En este entramado jurídico, la doctrina OTAN AJP-3.19 *Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation*[7] ofrece un soporte doctrinal clave, aunque no vinculante, para entender cómo interactúan las fuerzas militares con el entorno civil, incluyendo los colaboradores locales. AJP-3.19 enfatiza la necesidad de establecer canales de comunicación eficaces y de fomentar la confianza mutua entre el contingente

[3] https://www.nato.int/kosovo/docu/a990609a.htm
[4] https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/159/la-politica-comun-de-seguridad-y-defensa
[5] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32017D0971
[6] https://www.icrc.org/sites/default/files/event/file_list/montreux_document_en.pdf
[7] https://www.coemed.org/files/stanags/01_AJP/AJP-3.19_EDA_V1_E_2509.pdf

internacional y la sociedad civil. Esta colaboración es esencial para garantizar el éxito de la misión, reducir la conflictividad y proteger a la población. La AJP-3.19, en su Sección 5, describe los siguientes niveles dentro de la cooperación, siendo que cada uno de ellos puede tener distintas formas de tratarse:

- Cooperación: es el proceso de actuar conjuntamente para beneficio mutuo. Implica trabajar en armonía, codo con codo, y supone una asociación entre los actores. Es un concepto de interacción en el que la planificación y las actividades se llevan a cabo de manera conjunta y/o en apoyo mutuo. Cooperar con otros actores no significa renunciar a la autoridad, a la autonomía, ni quedar subordinado a la dirección de otros.
- Coordinación: se considera como el proceso de reunir distintos elementos de una actividad u organización compleja para establecer una relación eficiente. Las relaciones claramente definidas pueden fomentar la armonía y reducir la fricción entre los participantes. Las actividades de coordinación incluyen intercambiar información, acordar políticas y acciones conjuntas, y armonizar las actividades individuales.
- De-confliction: se puede describir como el proceso de evitar interferencias indeseables entre los actores, especialmente cuando desempeñan la misma función u ocupan el mismo espacio físico.
- Consulta: se considera el acto de buscar la opinión o el consejo de otros actores, lo cual puede incluir un proceso de discusión.
- Coexistencia: se refiere al estado o condición de existir al mismo tiempo o en el mismo lugar. Generalmente significa que dos o más actores son conscientes de la presencia del otro, pero no interactúan directamente.

A efectos de este trabajo, se tratará de forma específica lo relativo a los escenarios de cooperación y coordinación, puesto que son los que mayor relación directa entre las partes suponen.

Por otro lado, la doctrina CIMIC (*Civil-Military Cooperation*[8]) subraya la importancia de contar con personal local que aporte un conocimiento profundo del contexto sociopolítico y cultural, al tiempo que remarca la obligación de cumplir estrictamente la normativa vigente (mandatos internacionales, acuerdos bilaterales y legislación nacional aplicable) para salvaguardar los derechos de todas las partes.

Por último, resulta necesario resaltar que, además de los instrumentos jurídicos internacionales y doctrinas operativas, muchos Estados miembros de OTAN y de la UE han establecido mecanismos específicos de protección y reasentamiento para colaboradores locales. Normas como el «*Afghan Allies Protection Act*[9]» (EE. UU.) o el «*Afghan Relocations and Assistance Policy*[10]» (Reino Unido) ejemplifican la forma en que la normativa interna puede complementar la protección y asistencia brindadas a quienes, por su trabajo, quedan expuestos a amenazas tras la finalización de las misiones. En conjunto, este marco normativo y doctrinal posibilita que la colaboración con personal local se lleve a cabo de manera eficiente, coherente con los principios del Derecho Internacional Humanitario y alineada con las directrices de la doctrina aliada de cooperación cívico militar.

Formas de colaboración

En relación con las formas de colaboración existentes, se ha identificado, entre otras alternativas, un listado que busca resolver las distintas necesidades que puedan surgir, y la forma de facilitar su cumplimiento haciendo uso de distintas formas de colaboración brindadas por actores locales.

Suministro de bienes y servicios: esta modalidad se enfoca en la provisión de todo aquello que una operación internacional necesita para funcionar, desde recursos básicos hasta servicios técnicos especializados. Los acuerdos con actores locales pueden facilitar el abastecimiento y reducir la dependencia de proveedores externos, además de crear vínculos económicos que favorezcan la estabilidad en la región.

8 https://cdn.peaceopstraining.org/course_promos/civil_military_coordination/civil_military_coordination_spanish.pdf

9 https://www.congress.gov/111/plaws/publ8/PLAW-111publ8.pdf

10 https://www.gov.uk/government/publications/afghan-relocations-and-assistance-policy

Traducción e interpretación: la labor de traductores e intérpretes locales resulta fundamental para establecer una comunicación precisa y fluida entre las fuerzas internacionales y la población. Gracias a su dominio de idiomas y dialectos, así como de matices culturales, contribuyen a evitar malentendidos y a reforzar la confianza mutua.

Asesoramiento cultural y sociopolítico: los asesores culturales y sociopolíticos locales brindan información crucial sobre valores, costumbres, jerarquías sociales y tensiones en el entorno. Este conocimiento permite a los contingentes internacionales diseñar estrategias más acertadas y respetuosas con la realidad local, minimizando el riesgo de choques culturales o políticos.

Recolección de inteligencia y conocimiento del terreno: la capacidad de entender la situación sobre el terreno depende en gran parte de la información que se obtiene de quienes habitan el lugar. Mediante la colaboración con residentes o líderes comunitarios, las fuerzas desplegadas pueden obtener indicios sobre dinámicas de seguridad, áreas de riesgo y aspectos clave para su misión.

Servicios de seguridad privada: en ocasiones, se recurre a empresas o personal local especializado en protección y vigilancia para apoyar a la misión internacional. Estos servicios complementan las capacidades de las fuerzas aliadas, manteniendo el orden en instalaciones, convoyes o zonas de importancia estratégica, siempre bajo la supervisión y regulación establecida por los acuerdos vigentes.

Apoyo en reconstrucción e infraestructura: la colaboración con profesionales y compañías locales que tengan experiencia en construcción o mantenimiento de infraestructuras es clave para mejorar las condiciones en la zona de operaciones. El trabajo conjunto en proyectos de rehabilitación de caminos, edificaciones o redes de suministro de servicios básicos genera además un efecto positivo en la economía local.

Apoyo sanitario: los recursos materiales y profesionales que puedan aportar los profesionales sanitarios resultan determinantes a la hora de atender tanto a la población civil como al personal de las fuerzas internacionales. Esta cooperación puede extenderse a la prevención de enfermedades y la mejora de la salud pública en la región en mayor nivel que al tratamiento de las tropas del contingente.

Formación y capacitación: en determinados contextos, es necesario contar con instructores locales que tengan un profundo entendimiento de las necesidades formativas de la comunidad o de las fuerzas aliadas. Estos programas pueden abarcar desde entrenamiento técnico hasta el aprendizaje de procedimientos logísticos o de gestión de recursos.

Mediación y negociación: al existir tensiones o conflictos intracomunitarios, los mediadores y facilitadores locales pueden desempeñar un papel fundamental en la resolución de disputas. Su conocimiento de las relaciones interpersonales y estructuras de poder existentes puede allanar el camino para acuerdos que promuevan la paz y la estabilidad.

Riesgos existentes

El riesgo para el personal local se concibe hoy como el resultado de la interacción entre la amenaza, la vulnerabilidad y las consecuencias, de acuerdo con el sistema de Gestión de la Seguridad de Naciones Unidas (UNSMS)[11], cuyo método de gestión del riesgo de seguridad exige valorar cada situación antes de decidir si un peligro se acepta, se reduce, se transfiere o se evita. Este planteamiento enlaza con la noción de seguridad humana del Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, que amplía la defensa más allá de la protección del territorio e incluye la salvaguarda de la dignidad y los medios de vida de las personas. Aplicarlo a la divulgación de la cultura de defensa implica mostrar que proteger a quienes cooperan sobre el terreno no es solo un imperativo ético, sino también operativo y estratégico. Sobre esa base, deben considerar los riesgos que afectan de manera directa a la misión o a individuos vinculados a la misión:

Amenazas sobre la misión:

- Interrupciones operativas y pérdida de capacidad: implica cualquier situación, desde un incidente de seguridad hasta la ruptura de cadenas de suministro, que impide el despliegue del personal, la entrega de recursos o la continuidad de los servicios esenciales, reduciendo el alcance y la eficacia del mandato[12].

[11] https://policy.un.org/sites/default/files/files/documents/2020/Oct/spm_-_chapter_iv_-_section_a_-_security_risk_management_2.pdf

[12] https://policy.un.org/sites/default/files/files/documents/2020/Oct/spm_-_chapter_iv_-_section_a_-_security_risk_management_2.pdf

- Deterioro de la legitimidad y la reputación: cualquier conducta o acusación que erosione la confianza de la población local, los donantes o los Estados contribuyentes (por ejemplo, mala conducta del personal, percepción de parcialidad o falta de transparencia). Su efecto principal es la pérdida de apoyo político y de acceso operacional.
- Amenazas a la seguridad de la información: el uso creciente de tecnologías digitales en operaciones crea vulnerabilidades adicionales: vigilancia, filtraciones y ciberataques dirigidos a quienes manejan datos sensibles. El CICR advierte de los efectos humanitarios potenciales de las operaciones en el ámbito cibernético y la necesidad de salvaguardar los sistemas que sustentan servicios civiles esenciales[13].
- Fraude, corrupción y sobrecostes contractuales: consiste en las prácticas ilícitas en la gestión de fondos, licitaciones o adquisiciones que drenan recursos, comprometen la integridad del programa y desencadenan auditorías o suspensión de financiación.
- Dependencia crítica y fuga de conocimiento local: supone la salida de colaboradores clave, por motivo como inseguridad, falta de garantías o mejores oportunidades, lo que provoca pérdida de memoria institucional, de redes comunitarias y de capacidad de adaptación contextual.
- Manipulación política y campañas de desinformación: operaciones de información destinadas a distorsionar la percepción pública sobre la misión, explotar narrativas sensibles o sembrar divisiones, reduciendo la libertad de acción y la seguridad operacional[14].
- Interferencia en cadenas de suministro y logística: son aquellos obstáculos regulatorios, bloqueos físicos o escasez de insumos que retrasan o encarecen las operaciones y obligan a modificar la prioridad de las actividades críticas.
- Riesgos jurídicos y de responsabilidad: la ausencia de un estatuto internacional claro deja a los colaboradores en un «limbo legal» que dificulta su acceso a mecanismos de reparación y protección. El análisis comparado de los marcos

[13] https://international-review.icrc.org/articles/reports-and-documents-ihl-and-the-challenges-of-contemporary-armed-conflicts-927

[14] https://stratcomcoe.org/pdfjs/?file=/publications/download/web_deep_fakes_report_11-08-2019.pdf?zoom=page-fit

normativos revela lagunas que permiten desde la persecución penal hasta la deportación sin garantías, especialmente cuando los convenios bilaterales expiran o son inaplicables[15].

Amenazas sobre las personas:

- Amenazas físicas y de seguridad: los colaboradores se encuentran expuestos a ataques directos, artefactos explosivos improvisados y restos -de guerra, especialmente en contextos urbanos altamente militarizados. La ONU ha advertido del incremento de bajas entre su propio contingente a causa de estas «amenazas complejas», que repercuten por extensión en la población civil y en el personal de apoyo local[16]. Del mismo modo, el Comité Internacional de la Cruz Roja alerta de la reaparición de minas antipersonal y municiones de racimo, lo que agrava el riesgo cotidiano para quienes se desplazan sobre el terreno[17].
- Represalias y persecución tras la retirada: la identificación pública de intérpretes, guías o conductores como «aliados» de una fuerza extranjera ha provocado campañas de acoso, secuestros e incluso asesinatos una vez finalizada la misión. Los estudios basados en entrevistas con intérpretes afganos demuestran que muchos quedaron «atrapados» en el país, sin vías de reasentamiento y bajo amenazas continuas[18]
- Explotación y abuso sexual: la desigualdad de poder entre personal internacional y comunidades anfitrionas genera un entorno proclive a la explotación sexual. El último informe del Secretario General contabiliza 675 denuncias de explotación y abuso sexual sólo en 2024, un 27 % de ellas con víctimas menores de edad, lo que ilustra la persistencia del problema a pesar de la política de «tolerancia cero»[19].

[15] https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/88555/TFG%20-%20Leon%20Ramirez%2C%20Adriana.docx?isAllowed=y&sequence=1
[16] https://peacekeeping.un.org/es/action-for-peacekeeping-a4p
[17] https://international-review.icrc.org/articles/reports-and-documents-ihl-and-the-challenges-of-contemporary-armed-conflicts-927
[18] https://eprints.whiterose.ac.uk/id/eprint/219809/3/Brokering_war_Afghan_interpreters_western_soldiers_and_unequal_encounters_in_crisis.pdf
[19] https://conduct.unmissions.org/sites/default/files/report_of_the_secretary-general_on_special_measures_for_protection_from_sexual_exploitation_and_abuse_a79789.pdf

- Estigmatización social e impacto psicosocial: el estigma comunitario y el estrés postraumático afectan la salud mental de quienes colaboran con fuerzas externas. Estudios sobre intérpretes en zonas de conflicto subrayan la presencia de trauma vicario y el riesgo de agotamiento emocional ante la exposición continuada a relatos violentos[20].
- Dependencia económica y explotación laboral: los salarios relativamente altos que ofrecen las misiones pueden generar dependencia, pero también propician abusos contractuales: retrasos en pagos, subcontratación opaca o condiciones de trabajo por debajo de los estándares nacionales e internacionales. Los informes de la Organización Internacional del Trabajo sobre salarios y explotación laboral confirman que la precariedad y la desigualdad salarial son factores de riesgo añadidos para estos trabajadores[21].

Estos riesgos deben integrarse en la planificación de la misión mediante medidas de mitigación concretas. Abordarlos de forma temprana no solo protege a los colaboradores locales, sino que fortalece la legitimidad y el éxito a largo plazo de la operación.

Supervisión económica

La supervisión económica de las colaboraciones con empresas locales en operaciones multilaterales descansa sobre dos marcos jurídicos convergentes: las Normas Financieras de la OTAN (NFR/NFP)[22] y el Reglamento Financiero de la Unión Europea 2018/1046[23]. Estos textos consagran los mismos principios de buena gestión: transparencia, concurrencia, rendición de cuentas y prevención del fraude. El artículo 32 de las NFR exige que toda adquisición se tramite mediante licitación competitiva y quede registrada para posteriores auditorías, mientras que el Reglamento europeo vincula la ejecución presupuestaria al «principio de buena gestión financiera», estableciendo la obligación de documentar la economía, la eficiencia y la eficacia del gasto.

En el entorno OTAN, la logística diaria se articula a través de la Directiva Bi-SC 60-70 y la Instrucción (Interna) Operativa OI-4200-01 de la Agencia de Apoyo y Adquisiciones

[20] https://www.researchgate.net/publication/288516776_The_impact_of_emotional_and_psychological_factors_on_public_service_interpreters_Preliminary_studies

[21] https://www.ilo.org/es/media/368911/download

[22] https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_03/20160316_2016-nfr-nfp.PDF

[23] https://www.boe.es/doue/2018/193/L00001-00222.pdf

(NSPA). Ambos textos concretan umbrales y trámites: por debajo de 40 000 €, se permite la compra local con al menos tres presupuestos; entre 40 001 € y 160 000 €, rige un procedimiento simplificado que invita a cinco proveedores inscritos; y, por encima de 160 000 €, la licitación debe anunciarse públicamente en la plataforma de la NSPA, dando acceso equitativo a todas las firmas de los Estados aliados[24]. La Oficina del Controlador Financiero revisa los expedientes antes de la firma y la *International Board of Auditors for NATO* (IBAN) fiscaliza posteriormente más de 8 000 millones de euros anuales, publicando sus informes en abierto[25]. La robustez de este sistema no impide, sin embargo, la aparición de irregularidades: en mayo de 2025 una investigación judicial transfronteriza se centró en presuntos sobornos y blanqueo vinculados a contratos de drones de la NSPA, lo que subraya la necesidad de controles independientes[26].

Para las misiones de la Unión Europea (PCSD y acción exterior), los procedimientos se rigen por el *Practical Guide* (PRAG) complementado por el Reglamento Financiero. El PRAG fija umbrales diferenciados: hasta 20 000 € en servicios o 40 000 € en suministros, puede recurrirse a procedimiento directo con una sola oferta justificada; hasta 300 000 €, se aplica un procedimiento simplificado que exige al menos tres invitaciones sin anuncio público; y a partir de esa cifra la licitación debe publicarse en la plataforma TED y concederse conforme al criterio de la mejor relación calidad-precio[27] [28]. Todos los contratos son pre validados por el Oficial de Finanzas y Contratación de la misión y, tras su ejecución, quedan sujetos al escrutinio externo del Tribunal de Cuentas Europeo, mientras que el Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI) y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) están facultados para suspender pagos ante indicios de irregularidad[29].

En el ámbito de las Naciones Unidas, el marco de control se articula a través del *Financial Regulations and Rules* (FRR)[30] y las *United Nations Procurement Manual Guidelines*[31], que fijan criterios similares de transparencia, economía y equidad. Las adquisiciones

[24] https://ac.nato.int/resources/site1/General/A8/Bi-SC-Command-Procurement-Directive-60-70.pdf
[25] https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_55937.htm
[26] https://apnews.com/article/nato-procurement-investigation-corruption-fraud-military-equipment-ea94ead6da5c2575cc801af804e3edec
[27] https://wikis.ec.europa.eu/spaces/ExactExternalWiki/pages/152798613/2.%2BBasic%2Brules
[28] https://wikis.ec.europa.eu/spaces/ExactExternalWiki/pages/152798646/3.+Service+Contracts
[29] https://commission.europa.eu/about/departments-and-executive-agencies/foreign-policy-instruments_en
[30] https://digitallibrary.un.org/record/754957?v=pdf
[31] https://www.un.org/Depts/ptd/sites/www.un.org.Depts.ptd/files/files/attachment/page/pdf/pm.pdf

locales deben regirse por principios de competencia abierta, y cualquier desviación debe ser justificada y autorizada por el *Chief Procurement Officer*. Además, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OIOS) lleva a cabo auditorías independientes, mientras que la Junta de Auditores de las Naciones Unidas (*Board of Auditors*) examina las cuentas anuales de todas las agencias del sistema. Las agencias operativas, como el PNUD o la ONUDI, deben presentar informes periódicos ante la Asamblea General y el Comité Asesor de Asuntos Administrativos y de Presupuesto (ACABQ), que puede bloquear financiación futura ante evidencia de mala gestión. Asimismo, el sistema de adquisiciones electrónicas UNGM centraliza los procesos, garantiza la trazabilidad documental y facilita la inclusión de proveedores locales previamente validados. Tanto OTAN como UE y la ONU imponen salvaguardias transversales: declaración previa de ausencia de conflicto de intereses para evaluadores y proveedores, verificación de listas de sanciones, trazabilidad digital de las fases «pedido-entrega-factura» durante al menos cinco años y cláusulas contractuales de recuperación de fondos si se detecta fraude o corrupción. La convergencia de estos dispositivos crea una malla de seguridad que protege los recursos públicos, fortalece la competencia del tejido empresarial local y refuerza la legitimidad de la intervención internacional ante la opinión pública y los contribuyentes europeos.

Conclusiones

Los colaboradores locales son la bisagra que convierte un mandato internacional en resultados tangibles y legítimos ante la población. Al aportar lengua, contexto, redes sociales y canales logísticos, actúan como multiplicadores de fuerza: aceleran la inserción de la misión, reducen malentendidos culturales y sostienen la continuidad operativa con recursos del propio territorio. Su contribución, por tanto, no se limita a «apoyar» al contingente extranjero; constituye un factor estratégico que determina la aceptación social de la operación y, con ella, la posibilidad de cumplir los objetivos políticos y humanitarios en plazo y con un coste asumible.

Esta centralidad obliga a interpretar su situación a la luz de un entramado normativo que va del Derecho Internacional Humanitario a la doctrina CIMIC, pasando por los SOFA/SOMA, el Reglamento Financiero de la UE, las Normas Financieras de la OTAN y el Financial Regulations and Rules (FRR) de las Naciones Unidas. Dichos instrumentos

no solo regulan la contratación y la cadena de mando; al reconocer explícitamente al colaborador como sujeto protegido, sitúan su seguridad (física, jurídica y económica) en el mismo plano que la del personal uniformado. En el caso de la ONU, los FRR, el Procurement Manual y las directrices del Departamento de Apoyo Operacional (DOS) establecen criterios específicos de contratación ética, protección de derechos laborales y mitigación de riesgos contractuales. La existencia de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OIOS), la Junta de Auditores de la ONU y los informes periódicos ante la Asamblea General y el ACABQ demuestran una arquitectura de control orientada a prevenir abusos y garantizar la integridad del sistema. Sin ese blindaje, la misión arriesga su propia legitimidad: cualquier vacío legal que permita represalias posteriores, explotación laboral o corrupción contractual se traduce en pérdida de talento local y, a la larga, en erosión del apoyo político de los Estados contribuyentes.

La amplitud de las formas de colaboración, que abarca desde el suministro de bienes hasta la mediación comunitaria, exige abordar la gestión de estos actores como un «ecosistema» interdependiente. Integrar traductores, asesores culturales, ingenieros o sanitarios dentro de un marco de cooperación y coordinación (AJP-3.19) permite maximizar sinergias: un intérprete que participa en la fase de planificación estratégica, por ejemplo, detecta sensibilidades que un contratista logístico puede capitalizar para consolidar cadenas de aprovisionamiento locales; del mismo modo, la participación de empresas de reconstrucción autóctonas fortalece la economía y refuerza la percepción de beneficio mutuo. Esta visión holística convierte al colaborador en socio de desarrollo y reduce la brecha real o percibida entre seguridad y ayuda humanitaria.

Ahora bien, la misma proximidad que genera valor multiplica la exposición al riesgo. En el plano operativo, la dependencia crítica de determinados perfiles aumenta la vulnerabilidad ante sabotaje, desinformación o fuga de conocimiento; financieramente, los sobrecostes, los conflictos de intereses y la opacidad contractual comprometen la rendición de cuentas; y, a nivel reputacional, la mala conducta de un solo subcontratista puede desencadenar una crisis de legitimidad. Sobre el individuo, pesan amenazas letales, represalias tras la retirada, explotación sexual, estigmatización social y precariedad económica. En este sentido, el sistema de Gestión de Riesgos de Seguridad de la ONU (UNSMS), basado en el principio de seguridad humana, propone un enfoque que combina análisis de amenazas, reducción de vulnerabilidades y mitigación de

consecuencias. Solo integrando estos tres ejes en la planificación, desde la selección de proveedores hasta los programas de reasentamiento, se garantiza una protección coherente con el mandato humanitario de la organización.

En síntesis, el colaborador local debe transitar de la periferia al centro del diseño operacional. Reconocer su valor estratégico implica dotarlo de un estatuto claro, vías de protección antes, durante y después de la misión, y mecanismos de supervisión económica que impidan que las cadenas de contratación sean el eslabón débil de la gobernanza. Gestionar bien estos riesgos no es un lujo normativo: es la condición para que las operaciones multinacionales conserven legitimidad, eficacia y sostenibilidad en un entorno internacional crecientemente escrutado por la opinión pública y la competencia geopolítica.

*Álvaro Castro Sampedro**
Alumno en prácticas del Máster Universitario en Análisis
y Prevención del Terrorismo de la Universidad Rey Juan Carlos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

58/2025 4 de julio de 2025



J. Luigi M. Kunz Saponaro *

Neo-otomanismo en la política exterior de Turquía: un análisis de la influencia turca en Siria (2016-2024)

Neo-otomanismo en la política exterior de Turquía: un análisis de la influencia turca en Siria (2016–2024)

Resumen:

Este artículo examina las políticas de seguridad de Turquía en Siria desde la perspectiva del neo-otomanismo. Explora cómo la identidad histórica, religiosa y geopolítica de Turquía configura su política exterior, en particular en respuesta a la guerra civil siria. Las intervenciones militares de Turquía están motivadas por amenazas a la seguridad, incluidas las milicias kurdas, y respaldadas por la aspiración de ampliar su influencia regional en línea con principios ideológicos. El estudio destaca la importancia que la narrativa política neo-otomana ha tenido para justificar el establecimiento del ejército turco en el norte de Siria. Si bien Turquía se presenta como una fuerza estabilizadora, sus acciones militares han suscitado el escrutinio internacional. El artículo concluye que la política de Turquía en Siria refleja una realineación más amplia de la dinámica de poder en la región, equilibrando las preocupaciones de seguridad nacional con las aspiraciones ideológicas.

Palabras clave:

Neo-otomanismo, política exterior, relaciones entre Turquía y Siria, intervenciones militares.

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

Neo-Ottomanism in Türkiye's Foreign Policy: Examining Turkish Influence in Syria (2016-2024)

Abstract:

This paper examines Türkiye security policies in Syria through the lens of neo-Ottomanism. It explores how Türkiye's historical, religious, and geopolitical identity shapes its foreign policy, particularly in response to the Syrian civil war. Türkiye's military interventions are driven by security threats, including Kurdish militias, complemented by ambitions to expand regional influence following ideological principles. The study highlights the importance that neo-Ottoman political narrative has had on justifying the establishment of the Turkish army in northern Syria. While Türkiye presents itself as a stabilizing force, its military actions have drawn international scrutiny. The paper concludes that Türkiye's Syria policy reflects a broader realignment of power dynamics in the region, balancing national security concerns with ideological aspirations.

Keywords:

Neo-Ottomanism, Foreign Policy, Türkiye-Syria Relations, Military Interventions.

Introducción

Situada a orillas del Bósforo, Turquía ha sido tradicionalmente el punto de encuentro entre las culturas occidentales y orientales, convirtiéndose en un área de convergencia donde la mezcla de valores culturales ha generado la sociedad turca que conocemos hoy. Este diverso patrimonio cultural, junto con su distintiva posición geoestratégica – al fungir como puente terrestre entre Oriente y Occidente y controlar los estrechos que conectan el Mar Negro con el Mediterráneo –, también ha influido en el enfoque de la política exterior turca. Un ejemplo de ello es cuando, bajo el gobierno del presidente Turgut Özal en los noventa, la retórica prooccidental se intercambió con la oratoria panislámica para favorecer los intereses del país cuando fuera necesario. El ejemplo más reciente de este versátil comportamiento político puede identificarse con el neo-otomanismo, definido por Wastnidge como una ideología política imperialista que enfatiza un mayor compromiso político de la República de Turquía en las regiones anteriormente gobernadas por el Imperio Otomano[1].

Similar al renacimiento desarrollado en Italia a finales del siglo XIV, extendido posteriormente al resto del continente europeo occidental exaltando el glorioso pasado del Imperio romano, el neo-otomanismo apuntó a la reconstrucción de una identidad a partir de los rasgos que caracterizaban al Imperio de otrora. La restauración de la identidad otomana basada en el islam sunita y sus posesiones territoriales se diseñó para adaptarse a una sociedad moderna que la élite gobernante del país pudiera interpretar de la manera que mejor le conviniera. Se activó así la que Yavuz definió como una política de la nostalgia, es decir, una ola de nuevas políticas imaginadas basadas en un pasado construido que busca adaptarse al presente y al futuro[2].

Sin embargo, es posible tener diversas interpretaciones de un mismo pasado. Este fue el caso del expresidente turco Turgut Özal y del actual jefe de Estado, Recep Tayyip Erdoğan, quienes adoptaron dos formas de neo-otomanismo opuestas y contrapuestas. Mientras que el primero mantuvo una visión neoliberal y cívica, abierta a Occidente y centrada en la resolución de los desafíos internos, el segundo propone una versión antikemalista y panislámica, aplicable a las intervenciones extranjeras definidas por un

[1] Wastnidge, E. (2 January 2019). "Imperial Grandeur and Selective Memory: Re-assessing Neo-Ottomanism in Turkish Foreign and Domestic Politics". *Middle East Critique*. **28** (1): 7–28. doi:10.1080/19436149.2018.1549232. ISSN 1943-6149

[2] Yavuz, H. M. (2020). *Nostalgia for the empire: the politics of neo-Ottomanism*. Oxford University Press.

sistema autoritario basado en la Umma[3]. En ambos casos, el neo-otomanismo ha influido en la formulación de las políticas turcas, con la notable diferencia de que la interpretación de Erdoğan ha propiciado la expansión territorial.

En este artículo se analiza la utilización del neo-otomanismo por parte del presidente Erdoğan. La elección de este tema surge del deseo de comprender mejor la presencia de esta ideología en la política exterior turca actual, la cual se ha adoptado con creciente intensidad[4]. Para evaluar de manera efectiva las evidencias sobre el tema, esta investigación se centra en la presencia turca en Siria desde 2016 hasta noviembre de 2024. El caso de Siria es el más significativo para evidenciar dicha influencia, ya que desde 2016 las fuerzas militares turcas han establecido territorios bajo su control en el norte del país.

En las siguientes secciones se describen, como primer punto, los rasgos fundamentales que componen el neo-otomanismo. Posteriormente, estos principios se aplican a la política exterior de Ankara bajo el gobierno de Erdoğan, con especial atención a las operaciones militares turcas en Siria.

Orígenes y cambios del neo-otomanismo antes de Erdoğan

A lo largo de su historia, el Imperio Otomano pasó de ser un estado pluralista a uno donde el islam se convirtió en el principal elemento unificador, especialmente tras recibir minorías musulmanas expulsadas de otras regiones[5]. Tras la caída del Imperio, el kemalismo impulsó una ruptura con el pasado otomano mediante la modernización y la secularización de la nueva República de Turquía. En esta ocasión se identificó al islam como un obstáculo para el progreso[6]. Sin embargo, el proceso de modernización creó

[3] Mehmet, O. (2020). The Ottoman Legacy and Neo-Ottomanism: A Review Article. *Insight Turkey, 22*(4), 253-261. Retrieved from https://www.jstor.org/stable/26981726

[4] See Felde, R. (2020). *EASTERN MEDITERRANEAN IN UNCHARTED WATERS: Perspectives on Emerging Geopolitical Realities* (pp. 59-65, Rep.) (Tanchum M., Ed.). Konrad Adenauer Stiftung. Retrieved May 14, 2021, from http://www.jstor.org/stable/resrep28862.12; The Economist. (2020, August 1). *Turkey is wielding influence all over the Arab world*. The Economist. https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2020/08/01/turkey-is-wielding-influence-all-over-the-arab-world.; Marcou, J. (2021). Les relations turco-irakiennes: de l'inconstance au ménage à trois. Confluences Méditerranée, 116, 147-156. https://doi.org/10.3917/ come.116.0149

[5] Yavuz, H. M. (2020). *Nostalgia for the empire: the politics of neo-Ottomanism*. Oxford University Press.

[6] Ibidem

crisis de legitimidad, normatividad e identidad que, junto con cambios internos y externos al país, abrieron el camino al resurgimiento de la ideología neo-otomana en Turquía[7].

Fue Turgut Özal quien intentó solucionar este trance haciendo uso por primera vez del neo-otomanismo. Özal, primer ministro y luego presidente de Turquía, caracterizado por un claro enfoque proeuropeo y neoliberal durante su mandato de 1989 a 1993, se sirvió de esta ideología para contener las crecientes demandas del nacionalismo kurdo, un problema que surgió de la falta de una identidad turca unificada dejada atrás por el kemalismo, la era posterior a Atatürk. En su opinión, la turquidad no era la solución, ya que tanto los turcos como los kurdos eran musulmanes y descendientes del Imperio Otomano[8]. La democratización de Turquía tras la década de 1950 y el asociado desarrollo económico facilitaron su intento por crear una nueva identidad turca que, con el uso de los medios de comunicación, acabó desafiando las ideologías de la hegemonía kemalista.

Más recientemente, Recep Tayyip Erdoğan ha adoptado una forma diferente de neo-otomanismo. Su postura religiosa, islámica, antieuropea, panislámica, basada en la Umma, exclusivista y autoritaria creando un enfoque distinto al adoptado por Özal. Esto se manifestó especialmente en el uso de una retórica relacionada con lo otomano para justificar acciones en el exterior. Un análisis de la perspectiva neo-otomana de Erdoğan permite comprender hasta qué punto ha influido en las intervenciones extranjeras turcas de los últimos tiempos.

Neo-otomanismo en la política exterior actual de Turquía

Comprender la política exterior turca se ha vuelto más complejo desde que Erdoğan asumió el poder. La estabilidad y la previsibilidad eran prioritarias en Ankara, y Turquía era conocida por mantener buenas relaciones con casi todo el mundo, con la principal excepción de Siria e Israel. Como discernió Umar, Turquía era considerada un modelo a seguir para casi todos los países árabes[9]. Esta percepción destacó el potencial que Turquía había adquirido en la política mundial, asumiendo un liderazgo en el mundo

[7] Ibidem

[8] Ibidem

[9] Umar, S. (2022). The Rise and Fall of Turkish Foreign Policy. *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, *20*, 208–219.

árabe sin formar parte de él. Turquía, por lo tanto, fue un ejemplo para los países árabes musulmanes, ya que logró hacerse un hueco en la política europea y mundial, siendo una democracia mayoritariamente musulmana que contaba con una economía robusta y funcional.

A los pocos años de la elección de Erdoğan, la estabilidad y la previsibilidad dejaron de ser las filosofías esenciales que guiaban la política exterior turca. Un ejemplo de esta tendencia fue el discurso que Erdoğan pronunció en televisión nacional en 2005. En él, el presidente turco definió tres principios fundamentales que conforman el neo-otomanismo y su política exterior: (1) profundidad estratégica, (2) política exterior multidimensional y (3) país central[10]. Según esta narrativa, el objetivo del neo-otomanismo era convertirse en el actor principal que estableciera el rumbo que Turquía y la región circundante del Imperio Otomano debían seguir.

La raíz de este cambio se encuentra en la doctrina de Profundidad Estratégica de 2001, impulsada por Ahmet Davutoğlu antes de convertirse en ministro de Asuntos Exteriores. En esta doctrina, la idea de un pasado histórico, cultural y religioso compartido que une Oriente Medio con Turquía coincidía con los principios del neo-otomanismo, tal como se describen en el discurso de Erdoğan[11]. En la doctrina propuesta por Davutoğlu se hizo hincapié en el enfoque musulmán que Turquía debía adoptar para posicionarse en un orden mundial multidimensional emergente[12]. Lo que quedó claro fue que el concepto de profundidad estratégica era inflexible para justificar e impulsar los nuevos intereses geopolíticos de Turquía en zonas que habían estado bajo dominio otomano durante siglos[13].

En este nuevo entorno político, la influencia neo-otomana en la política exterior de Turquía se hizo evidente. Frente a Özal, la interpretación de Erdoğan de esta ideología fue mucho más asertiva. Ankara incrementó su compromiso en regiones que antaño pertenecieron al Imperio Otomano, en particular en Oriente Próximo[14]. Además, la élite

[10] Volfová, G. Ö. (2016). Turkey's Middle Eastern Endeavors: Discourses and Practices of Neo-Ottomanism under the AKP. *Die Welt Des Islams*, *56*(3/4), 489–510.
[11] Ibidem
[12] Murinson, A. (2006). The Strategic Depth Doctrine of Turkish Foreign Policy. *Middle Eastern Studies*, *42*(6), 945–964.
[13] Volfová, G. Ö. (2016). Turkey's Middle Eastern Endeavors: Discourses and Practices of Neo-Ottomanism under the AKP. *Die Welt Des Islams*, *56*(3/4), 489–510.
[14] Véase Danforth, N. (2015, March 12). *Exhuming Turkey's Past*. Foreign Affairs.

política turca comenzó a presentar a Turquía como un país destinado a convertirse en un líder religioso y un referente para el mundo islámico sunita. Esta tendencia fue cobrando fuerza al constatar que la Unión Europea (UE) rechazó la adhesión de Turquía en 2005 y 2015, congelando definitivamente su proceso de admisión en 2016. El distanciamiento de Occidente facilitó un cambio en la narrativa de Ankara, orientada a proyectarse como un líder religioso. En definitiva, esta tendencia reflejaba el deseo de convertirse en un símbolo de renacimiento panislámico.

En el ámbito nacional, el neo-otomanismo de Erdoğan complementó el auge del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP). Le sirvió para hacer realidad su proyecto de sustituir el sistema parlamentario turco de 95 años por un sistema presidencialista cada vez más inclinado a la autocracia. Con ello, Turquía introdujo una vez más una estructura más acorde con la era otomana, en la que un liderazgo centralizado –el Sultanato– guiaba a sus súbditos.

Esta centralización del poder provocó protestas ciudadanas. El temor a presenciar el ascenso de un sultán moderno provocó protestas, como las del Parque Gezi en 2013, que fueron violentamente reprimidas por las autoridades por orden del presidente Erdoğan. Con el intento de golpe de Estado de 2016, el presidente Erdoğan acumuló aún más poder, lo que agravó las sospechas ciudadanas. Además, la represión política de los partidos de oposición demostró un cambio significativo hacia un sistema autocrático en Turquía, que no muestra indicios de revertirse en la actualidad (véase la detención del líder opositor Imamoglu en marzo de 2025).

El cambio puede observarse en estrategias como la asignación de ministerios a leales por parte del presidente turco, lugar que deberían haber sido ocupados por los responsables políticos competentes. Al hacerlo, como explicó Umar, “la mayoría de las veces, las decisiones de política exterior y las iniciativas subsiguientes se formularon y ejecutaron principalmente para satisfacer y alimentar el ego de Erdoğan […] bajo la guía del islam en general y de una secta específica en particular (el islam sunita)”[15]. El resultado fue pasar de una norma de no injerencia en los asuntos de otros países a una intromisión problemática en los asuntos internos de varios países vecinos de Turquía. Lo

[15] Umar, S. (2022). The Rise and Fall of Turkish Foreign Policy. *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, *20*, 208–219.

más significativo es que estas acciones se llevaron a cabo comúnmente en países pertenecientes a la extensión geográfica del Imperio Otomano.

El punto de inflexión definitivo que introdujo una postura neo-otomana asertiva en la política exterior turca llegó con la Primavera Árabe de 2011. Con la esperanza de que la Hermandad Musulmana (HHMM) llegara al poder en la gran mayoría de los países árabes, Erdoğan decidió que había llegado el momento de que Turquía liderara Oriente Próximo[16]. El islam sunita, antaño núcleo del Imperio Otomano, se consolidó de nuevo como un factor clave en la acción exterior turca.

Si los gobiernos musulmanes se hubieran mantenido en el poder, la Primavera Árabe habría sido quizás la gran oportunidad para que Turquía proyectara con fluidez su esfera de influencia neo-otomana en toda la región[17]. El importante intento de asumir el liderazgo de los países árabes, tras un éxito inicial en establecer su control en zonas claves, terminó fracasando. Este fue el caso de Egipto, donde la HHMM logró tomar el poder con Morsi, desplazando Mubarak en las elecciones de 2012. Poco después, la incapacidad de la HHMM de gobernar de manera efectiva culminó en el derrocamiento del presidente mediante un golpe de Estado orquestado por Al-Sisi en 2013. Aun así, ello contribuyó a revitalizar la idea de una nueva Turquía beata, cada vez más religiosa y menos secular, dispuesta a posicionarse y liderar a todos los países islamistas sunitas[18].

El enfoque cada vez más territorial de la nueva estrategia exterior turca se hizo evidente entre los seguidores del presidente. Ahmet Davutoğlu, por ejemplo, dio señales de un cambio considerable de mentalidad al alejarse de su mentalidad inicial de "cero problemas con los vecinos" y adoptar una postura más expansiva. Este cambio se vio respaldado por un discurso que pronunció en 2013, antes de convertirse en primer ministro, en el que declaró:

El siglo pasado fue solo un paréntesis para nosotros. Cerraremos ese paréntesis […]; volveremos a unir Sarajevo con Damasco, Bengasi con Erzurum y Batumi. Este es el núcleo de nuestro poder. Puede que les parezcan países diferentes, pero Yemen y

[16] Ibidem

[17] Volfová, G. Ö. (2016). Turkey's Middle Eastern Endeavors: Discourses and Practices of Neo-Ottomanism under the AKP. *Die Welt Des Islams*, *56*(3/4), 489–510.

[18] Volfová, G. Ö. (2016). Turkey's Middle Eastern Endeavors: Discourses and Practices of Neo-Ottomanism under the AKP. *Die Welt Des Islams*, *56*(3/4), 489–510.

Skopie formaban parte del mismo país hace ciento diez años, al igual que Erzum y Bengasi[19].

Tras las declaraciones de Davutoğlu, comenzó a ganar terreno la creencia de que Turquía había adoptado una actitud cada vez más expansionista en los antiguos territorios otomanos. Anticipando este cambio de paradigma en los asuntos exteriores turcos, en *The Economist* se observó que Turquía estaba expandiendo recientemente su influencia en áreas que alguna vez pertenecieron al Imperio otomano[20].

Esta expansión encuentra su justificación en diferentes ideologías, siendo una de las más potentes la turquificación. Este concepto, adoptado por los Jóvenes Turcos para crear un estado a partir del Imperio Otomano, ha sido utilizado por los críticos a esta corriente de pensamiento, preconizando que los no turcos (kurdos, árabes y no musulmanes) han sido privados de sus derechos sociales, políticos y culturales establecidos[21]. Su aplicación habitual consistió en medidas verticales que forzaban la integración administrativa y la asimilación cultural[22]. De esta manera, fue posible incorporar a Turquía a las personas que habitaban en sus territorios.

Es posible identificar esta actitud asertiva de Turquía, especialmente en Siria, donde el uso del poder blando fue reemplazado por la aplicación del poder duro[23]. La explicación de tal cambio se centra en la presencia kurda en Siria, que suscitó mayor preocupación en comparación con otros países limítrofes, como Irak, donde Ankara mantuvo buenas relaciones con los kurdos iraquíes del Partido Democrático del Kurdistán. De hecho, en Siria se temía la creación de un corredor del terror por parte de las milicias kurdas de las Unidades de Protección Popular (YPG) vinculadas con el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK) en Turquía, considerada una organización terrorista por las autoridades. Esta aprensión justificó la intervención militar turca en Siria. La implementación del poder

[19] Umar, S. (2022). The Rise and Fall of Turkish Foreign Policy. *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, *20*, 208–219.
[20] The Economist. (2020, August 1). *Turkey is wielding influence all over the Arab world*. The Economist. https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2020/08/01/turkey-is-wielding-influence-all-over-the-arab-world.
[21] Veen, E., & Yüksel, E. (2019). Turkey in northwestern Syria: Rebuilding empire at the margins. *Clingendael*. https://www.clingendael.org/publication/turkey-northwestern-syria
[22] See Ülker, E., 'Contextualising 'Turkification": Nationbuilding in the late Ottoman Empire, 1908-18', Nations and Nationalism, Vol.11, pp:613-636, 2005.
[23] See Volfová, G. Ö. (2016). Turkey's Middle Eastern Endeavors: Discourses and Practices of Neo-Ottomanism under the AKP. *Die Welt Des Islams*, *56*(3/4), 489–510.

duro puede rastrearse en las intervenciones extranjeras de corte neo-otomana llevadas a cabo por Turquía.

El neo-otomanismo en la práctica: el caso de Siria

El interés turco en Siria aumentó en la década de 1970, principalmente entre la comunidad islamista. En aquellos años, se creía que el régimen de Hafez Ásad reprimía a la mayoría sunita siria, favoreciendo en cambio a la minoría alauita[24]. Este relato surgió tras la creciente prominencia de que la HHMM estaba cobrando en la región. Se instó a Turquía a abandonar su postura secular y a ayudar activamente a sus correligionarios sunitas en Siria. En consecuencia, en la década de 1990, el régimen de Ásad buscó enérgicamente desestabilizar Turquía acogiendo y entrenando a miembros del Partido del PKK, un partido separatista kurdo[25]. La tensión persistente entre ambas partes se agravó aún más cuando Abdullah Öcalan, fundador del PKK, huyó a Siria para escapar de la persecución en Turquía. Una situación que Özkan calificó como la causa más importante de daño a las relaciones turco-sirias desde que Ankara definió al PKK como una organización terrorista que amenaza la seguridad del país[26].

El creciente interés de Turquía en ejercer una mayor influencia sobre Siria se hizo evidente después de 2011. Ankara impulsó la política exterior más ambiciosa y arriesgada de la historia de la República para establecer un régimen sunita en Siria[27]. Esto se debió a que Turquía apostó por el colapso del régimen de Ásad poco después de la Primavera Árabe. Finalmente, la revolución de 2011 se convirtió en una guerra civil que debilitó constantemente al régimen en lugar de derrocarlo hasta noviembre de 2024. Como consecuencia, el ejército sirio se retiró de la región norte para fortalecer el núcleo del país, dejando así un vacío de poder en la frontera turca. Este vacío fue ocupado

[24] Özkan, B. (2019). *Relations between Turkey and Syria in the 1980's and 1990's: Political Islam, Muslim Brotherhood and Intelligence Wars*, Uluslararasi Iliskiler, Vol. 16, No. 62, pp. 5-25, DOI: 10.33458/uidergisi.588893

[25] FDD (2025, March 6). *10 things to know about Turkey's interventions and influence in Syria*. Foundation for Defense of Democracies. https://www.fdd.org/analysis/2025/02/24/10-things-to-know-about-turkeys-interventions-and-influence-in-syria/

[26] Özkan, B. (2019). *Relations between Turkey and Syria in the 1980's and 1990's: Political Islam, Muslim Brotherhood and Intelligence Wars*, Uluslararasi Iliskiler, Vol. 16, No. 62, pp. 5-25, DOI: 10.33458/uidergisi.588893

[27] FDD (2025, March 6). *10 things to know about Turkey's interventions and influence in Syria*. Foundation for Defense of Democracies. https://www.fdd.org/analysis/2025/02/24/10-things-to-know-about-turkeys-interventions-and-influence-in-syria/ ; Özkan, B. (2019). *Relations between Turkey and Syria in the 1980's and 1990's: Political Islam, Muslim Brotherhood and Intelligence Wars*, Uluslararasi Iliskiler, Vol. 16, No. 62, pp. 5-25, DOI: 10.33458/uidergisi.588893

posteriormente por el Partido de la Unión Democrática (PYD), la rama siria del PKK, con el que Ankara llevaba más de 30 años luchando.

La lucha para derrocar al régimen de Ásad se intensificó de nuevo en 2015. El objetivo se mantuvo inalterado: sustituir el régimen existente por un gobierno sirio inspirado en la HHMM. Esta vez, se centró más en contener y desmantelar el avance político y militar de los kurdos sirios[28]. Con el argumento de proteger la seguridad nacional, Turquía creó una zona de amortiguación en su frontera compartida con Siria. Así, la Operación Escudo del Éufrates (OES) en 2016 y la Operación Rama de Olivo (OOB) en 2018 permitieron el establecimiento de esta zona bajo control militar turco. De esa manera, una exitosa guerra indirecta dirigida por Turquía logró ganar territorio a una Siria debilitada.

Un avance neo-otomano caracterizó el proceso de establecer un control definitivo sobre la zona. Ankara desplegó diversas intervenciones de gobernanza, socioeconómicas y, sobre todo, cultural-religiosas para aumentar su control sobre el territorio sirio[29]. El establecimiento de instituciones controladas por Turquía en estas regiones tuvo un impacto constante en la percepción cultural de la población. De hecho, se observó la introducción del islamismo de Estado basado en una red de maestros religiosos que difundieron la interpretación política del islam de Ankara entre la población local[30].

En estrecha colaboración con la Coalición Nacional Siria (CNS) y su brazo militar, el Ejército Libre Sirio (ELS) y las Fuerzas Armadas Turcas (FAT) lograron establecer una región relativamente estable. Incluso después del fin de las operaciones militares lideradas por Turquía, Ankara continuó financiando el control militar sobre la zona de amortiguamiento. De hecho, se creó un nuevo cuerpo militar, el Ejército Nacional Sirio (ENS), pagado y entrenado por Turquía, a partir de grupos que componían el ELS para supervisar la zona[31].

Durante los años siguientes, Turquía mantuvo el control de las regiones del noroeste de Siria, a la vez que ejercía presión militar sobre las provincias circundantes. El 9 de octubre de 2019, las FAT iniciaron la Operación Primavera de Paz (OPS). Con esta

[28] Veen, E., & Yüksel, E. (2019). Turkey in northwestern Syria: Rebuilding empire at the margins. *Clingendael*. https://www.clingendael.org/publication/turkey-northwestern-syria
[29] Ibidem
[30] Ibidem
[31] Ibidem

operación, las FAT, junto con el SNA, bombardearon y, en consecuencia, avanzaron hacia el noreste de Siria, donde se encontraban apostadas milicias lideradas por kurdos. El presidente turco justificó su acción afirmando su disposición a destruir el corredor de terror compuesto por militantes kurdos que supuestamente se establecería en la frontera sur de Turquía[32].

Sin embargo, la OPS provocó una reacción contra las acciones turcas en Siria por parte de Estados Unidos, Israel y Rusia, activos en la zona[33]. Esto supuso un revés militar para Erdoğan, quien, a pesar de ello, se abstuvo de retirarse de la zona, anunciando un año después que se emprenderían nuevas acciones militares para mantener el control de la zona fronteriza[34]. Esto fue lo que finalmente ocurrió en enero de 2022, cuando el presidente Erdoğan decidió reforzar la línea de frente en Siria para expandir su influencia en otras regiones[35].

Mientras Turquía ampliaba su influencia en suelo sirio, Hayat Tahrir al-Sham (HTS) también comenzó a consolidar su poder. El HTS, anteriormente afiliado a Al-Qaeda, es una coalición de grupos insurgentes islamistas sunitas con sede en el norte de Siria, reconocidos por muchos gobiernos occidentales como un grupo terrorista. En 2019, logró hacerse con el control de Idlib, la provincia del norte de Siria que limita con la zona de amortiguación controlada por Turquía. Si bien Turquía inicialmente pretendía aumentar el control de esta provincia, descartó una ofensiva militar contra el HTS por motivos estratégicos futuros[36]. Esta decisión resultó ser acertada, ya que el HTS compartía el mismo objetivo de derrocar el régimen de Ásad[37] y logró expandir eficazmente su influencia hacia el centro de Siria a costa del régimen.

[32] The Economist. (2019, October 10). *Turkey launches an attack on northern Syria*. The Economist. https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2019/10/10/turkey-launches-an-attack-on-northern-syria.
[33] Kabalan, M. (2019, October 14). *How Turkey's "Peace Spring" changed the dynamics of Syria's war*. Al Jazeera. https://www.aljazeera.com/opinions/2019/10/14/how-turkeys-peace-spring-changed-the-dynamics-of-syrias-war
[34] Al Jazeera. (2020, October 28). *Erdogan warns of military action in Syria, decries Russian strike*. Recep Tayyip Erdogan News | Al Jazeera. https://www.aljazeera.com/news/2020/10/28/erdogan-warns-of-military-action-in-syria-decries-russian-strike.
[35] See Yazici, E., & Cungurlu, F. (2022). Turkey in Review: January 19 – February 7, 2022. *Institute for the Study of War*. https://www.understandingwar.org/sites/default/files/Turkey%20in%20Review%202022-02-10.pdf
[36] Veen, E., & Yüksel, E. (2019). Turkey in northwestern Syria: Rebuilding empire at the margins. *Clingendael*. https://www.clingendael.org/publication/turkey-northwestern-syria
[37] See Newlee D. (2018). *Hay'at Tahrir al-Sham (HTS): Terrorism backgrounders*. Center for Strategic and International Studies. https://www.csis.org/programs/former-programs/warfare-irregular-threats-and-terrorism-program-archives/terrorism-backgrounders/hayat-tahrir

Siguiendo esta estrategia, Turquía se consolidó como el principal interlocutor del HTS. Aunque Ankara designó oficialmente a HTS como organización terrorista, siguiendo el ejemplo y la presión de Estados Unidos y la ONU, Turquía mantuvo la comunicación y la cooperación con el grupo[38]. Ankara lo hizo hasta que HTS logró derrocar al régimen de Ásad, lo que condujo a su disolución el 29 de enero de 2025 y a la consolidación de Ahmed al-Sharaa (antes al Golani) como líder oficial del país.

Al facilitar el apoyo al HTS, el presidente Erdoğan obtuvo una importante ventaja estratégica que le ha permitido convertirse en un aliado cercano del nuevo presidente interino al-Sharaa, anterior jefe del HTS. Al presentar al presidente interino de Siria como moderado, Erdoğan espera redimir favores y convertir a Siria en una plataforma para proyectar su poder regional[39].

Interpretación de la presencia turca en Siria desde una perspectiva neo-otomana

La presencia de Turquía en Siria se desarrolló en varias etapas. Por un lado, logró afianzarse en territorio sirio mediante intervenciones militares, especialmente con el OES y el OOB. Por otro lado, logró allanar el camino para que un liderazgo sunita derrocara el régimen alauita de Ásad. La expansión territorial y religiosa en Siria se enmarca en el marco ideológico neo-otomano. Bajo la dirección del presidente Erdoğan, el neo-otomanismo siguió formando parte de su narrativa política a lo largo de su mandato. Lo hizo incondicionalmente, especialmente desde el comienzo de la guerra civil siria.

La perseverancia en no abandonar este discurso tras el revés regional impuesto a Ankara por Estados Unidos y Rusia en 2019 ayudó a Turquía a encontrar una situación ventajosa con el reciente cambio de gobierno en Siria. Su persistente participación en el derrocamiento del régimen de Ásad durante más de una década le otorga una posición privilegiada entre los aliados del gobierno interino. Una posición que probablemente mantendrá si el líder sunita Al-Sharaa logra concretar el establecimiento de un gobierno permanente.

[38] FDD (2025, March 6). *10 things to know about Turkey's interventions and influence in Syria*. Foundation for Defense of Democracies. https://www.fdd.org/analysis/2025/02/24/10-things-to-know-about-turkeys-interventions-and-influence-in-syria/

[39] Ibidem

Desde una perspectiva neo-otomana, ayudar establecer en un país vecino el mando sunita puede ser interpretado como una victoria, ya que refuerza la afirmación turca de representar su liderazgo, especialmente en Oriente Medio. Con el probable apoyo e influencia de la HHMM en Siria, se puede persuadir a la esfera política para que acepte esta postura, aumentando así el poder regional de Turquía. El objetivo ideológico del neo-otomanismo y la situación actual en Siria plantean, sin embargo, desafíos prácticos para el éxito de Turquía. Las conquistas territoriales obtenidas por Turquía en el norte de Siria podrían dificultar la colaboración entre el nuevo gobierno y Ankara. Tras tomar el poder, Al-Sharaa está en condiciones de pedir y recuperar estas provincias para restablecer la plena soberanía sobre todo el territorio sirio. Esto, a su vez, crea una situación compleja para la postura neo-otomana que Erdoğan ha estado utilizando para justificar los asentamientos turcos en suelo sirio. De este modo, ayudar a un gobierno sunita a alcanzar el poder podría conllevar la pérdida de zonas bajo control militar turco.

Conclusiones

Este artículo examina la dinámica de seguridad entre Turquía y Siria, centrándose en la influencia del neo-otomanismo en la política exterior turca desde 2016 hasta noviembre de 2024. Se destaca cómo las referencias históricas, las diferencias ideológicas y las luchas de poder han contribuido a configurar las relaciones bilaterales, especialmente en la era posterior a la Primavera Árabe, entre Siria y Turquía. Tras analizar estas relaciones, puede observarse que las preocupaciones de seguridad de Ankara se enmarcan en una narrativa política basada en la expansión religiosa y geográfica en los países vecinos. El estudio subraya cómo las intervenciones militares de Turquía, tales como la Operación Escudo del Éufrates, la Operación Rama de Olivo y la Operación Primavera de Paz, buscaban conquistas territoriales que ayudarían a proyectar su influencia regional.

En el caso de Siria, la gobernanza fragmentada del país y la implantación de un sistema cultural vinculado a la religión facilitó las expansiones territoriales turcas en el norte del país. En general, el artículo pretende señalar que el neo-otomanismo nunca dejó de influir en la política exterior turca desde que Erdoğan asumió el poder en 2002. Sin embargo, sigue siendo incierto que los avances logrados en Siria durante la última década se mantengan. La futura cooperación entre Ankara y Damasco depende de cómo

el gobierno interino de Siria gestione los avances territoriales que Turquía ha logrado desde 2016. Quizás compartir la misma religión no signifique necesariamente ignorar las cuestiones territoriales, como podría aspirar una perspectiva neo-otomana.

*J. Luigi M. Kunz Saponaro**
Investigador predoctoral FPI en la Universidad Carlos III de Madrid
@KunzSaponaro

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

59/2025 7 de julio de 2025



Águeda Parra Pérez *

Nuevos tiempos para el Indo-Pacífico: China proyecta poderío naval y Estados Unidos redefine las relaciones de defensa

Nuevos tiempos para el Indo-Pacífico: China proyecta poderío naval y Estados Unidos redefine las relaciones de defensa

Resumen:

El escenario geopolítico se ha vuelto militarmente activo en distintos frentes y Washington es consciente de que responder a la amenaza que supone China requiere dedicar un mayor gasto en armamento más moderno después de que el gigante asiático ha venido impulsando la base industrial de defensa en los últimos años.

China no es una potencia menor en cuanto a la dimensión de su flota, sino que dispone de la armada más grande del mundo por número de buques. Un poderío naval que es resultado de una base industrial naval que ha eclipsado la de Estados Unidos. La visión de Washington de reconducir el gasto en defensa con los aliados para dar mayor cobertura a revitalizar su propia industria militar para afrontar el desafío que supone China ha marcado un punto de inflexión en la relación con los aliados en el Indo-Pacífico. Japón, Taiwán y Australia observan cómo los acuerdos de cooperación en defensa podrían entrar en revisión cuando la agenda estratégica de Washington parece mostrarse más transaccional y menos geopolíticamente comprometida con las alianzas de suma positiva.

Palabras clave:

Indo-Pacífico, Industria militar, Gasto en defensa, Poderío naval, Disuasión

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

Águeda Parra Pérez

New Era for the Indo-Pacific: China Projects Naval Power and the United States Redefines Defense Relations

Abstract:

The geopolitical landscape has become militarily active on various fronts. In response to the threat posed by China, the United States is allocating greater expenditure on more modern weaponry, following the Asian giant's recent efforts to bolster its defense industrial base.

China is not a minor power in terms of its fleet size. In fact, it possesses the largest navy in the world by number of ships. This naval prowess is the result of a shipbuilding industrial base that has eclipsed that of the United States. Washington's strategy of redirecting defense expenditure with allies to revitalize its own military industry in response to the challenge posed by China has marked a turning point in its relationship with Indo-Pacific allies. Japan, Taiwan, and Australia are observing how defense cooperation agreements might be reviewed as Washington's strategic agenda appears to be more transactional and less geopolitically committed to positive-sum alliances.

Keywords:

Indo-Pacific, Military industry, Defense spending, Naval might, Deterrence.

Un creciente gasto en defensa que marcará una era de inseguridad

La previsión de que un potencial conflicto en el Pacífico propicie un enfrentamiento prolongado bajo un entorno de guerra de desgaste está calando en los planteamientos defensivos de Pekín. Sobre todo, teniendo en cuenta que los conflictos en Ucrania y Oriente Medio están aportando muchas lecciones aprendidas de mejores prácticas que estarían redefiniendo los cálculos de estrategia militar. A todo ello, se suma una tendencia de aumento de gasto militar que ya es una constante en otras regiones, perfilando lo que el think tank británico Institute for Strategic Studies (IISS) ha denominado como era de inseguridad[1].

Los cambios en la hoja de ruta de China son el resultado, por tanto, de la adaptación a este escenario geopolítico, militarmente activo en distintos frentes. Pekín no sólo redobla esfuerzos para modernizar su ejército, incorporando capacidades militares de combate y armamento con tecnología avanzada, sino que está buscando flexibilizar el regreso de reservistas y veteranos[2], y está fortaleciendo las iniciativas de cooperación entre el mundo civil y militar en materia de ciencia, tecnología y desarrollo industrial. Medidas que se suman al anuncio de China de alcanzar un gasto en defensa del 7,2%[3] del PIB en 2025, manteniendo el mismo ritmo de crecimiento que el año pasado y, de nuevo, sobrepasando el presupuesto en defensa la estimación de crecimiento económico que el gobierno ha situado para este año en torno al 5%.

Buscando estar preparados para «cambios nunca vistos en un siglo a un ritmo más rápido», como comentaba el primer ministro chino, Li Qiang[4], el país asiático destinará 245.000 millones de dólares para el presupuesto en defensa. Un gasto menor que el de Estados Unidos, pero que excede el destinado por el resto de economías asiáticas, cuadruplicando el gasto de Japón[5] que, tras el incremento propuesto, se situará en 58.000 millones de dólares.

[1] Institute for Strategic Studies, "The Military Balance 2024 spotlights an era of global insecurity", IISS, February 2024, https://www.iiss.org/press/2024/02/the-military-balance-2024-press-release/
[2] XINHUA, "Xi signs order to promulgate regulations on reservist management", China Daily, October 21, 2024, https://www.chinadailyhk.com/hk/article/596639
[3] CHEN Lauren y TORODE Greg, "China maintains defence spending increase at 7.2% amid roiling geopolitical tensions", Reuters, March 2025, https://www.reuters.com/world/china/china-maintains-defence-spending-increase-72-2025-03-05/
[4] MORRIS, Lyle, Key Takeaways from China's Two Sessions in 2025, Asia Society Policy Institute, March 2025, https://asiasociety.org/policy-institute/key-takeaways-chinas-two-sessions-2025#ambitious-targets-and-us-china-tensions-mean-more-stimulus-may-be-needed--20865
[5] JOHNSON Jesse, "Japan seeks another record-breaking defense budget for fiscal 2025", The Japan Times, August 2024, https://www.japantimes.co.jp/news/2024/08/30/japan/politics/japan-defense-budget-request/

A pesar de una mayor tensión geopolítica, el presupuesto de defensa de China lleva creciendo a un solo dígito desde 2016, destinando de media un 1,3% del PIB, según el International Institute for Strategic Studies (IISS), un valor por debajo de la media global que se sitúa en el 1,8%, e inferior incluso al objetivo del 2% que está impulsando Washington para todos los miembros de la OTAN. De hecho, alcanzar ese umbral es el reto al que se enfrentan las potencias europeas, centradas en conseguir una autonomía estratégica militar que permita afrontar los desafíos que el presidente Trump está planteando en su segunda administración. Para ello, están invocando la idea del «arsenal para la democracia» que promulgó el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt cuando hizo un llamamiento en apoyo de los aliados durante la Segunda Guerra Mundial.

Acomodando estos nuevos desafíos geopolíticos, China abordaba el año pasado una de las reorganizaciones militares más sustanciales[6], la última implementada por Xi Jinping es de 2015, designando como independientes las unidades de operaciones de información, ciberespacio y capacidades cibernéticas, hasta ahora dependientes de la Comisión Militar Central que lidera Xi Jinping. A partir de ahora, estas nuevas unidades gozarán de mayor entidad dentro de Ejército Popular de Liberación (EPL), en clara referencia a que mayores ventajas de información están resultando ser cruciales en las guerras modernas.

De esta forma, China avanza en defensa y reduce distancias con Estados Unidos, alcanzando una producción masiva de armas y, aunque la magnitud del gasto militar de China no es comparable con el presupuesto de Estados Unidos, la capacidad de su industria de defensa ha convertido al país en un peso pesado militar. Estos avances son reveladores del poderío que ha alcanzado China, que ha incorporado 400 aviones de combate modernos, 20 buques de guerra, y ha duplicado el arsenal de misiles balísticos y de crucero, además de construir un bombardero nuclear invisible entre 2021 y 2024[7]. Pero la ambición de China es mucho más desafiante, ya que después de duplicar el inventario de ojivas nucleares, sobrepasando así a Francia (Figura 1), la previsión es llegar a las 1.000 en 2030.

[6] ARTHUR, Gordon, "China dissolves Strategic Support Force, focused on cyber and space", Defense News, April 2024, https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2024/04/23/china-dissolves-strategic-support-force-focused-on-cyber-and-space/

[7] JONES, Seth G., "China Is Ready for War", Foreign Affairs, October 2024, https://www.foreignaffairs.com/china/china-ready-war-america-is-not-seth-jones



Figura 1: Inventario de ojivas nucleares. Fuente: Federación de Científicos Estadounidenses y Bloomberg.

Estos avances en el ámbito militar han tenido, asimismo, su reflejo en los discursos de Xi Jinping, mostrando cómo la tensión geopolítica ha ido perfilando los objetivos de China. Así, el XX Congreso del Partido Comunista de China marcaba una clara diferencia entre el enfoque de «ganar guerras locales» del anterior congreso, por el de «ganar guerras» con un ejército de «clase mundial» del actual escenario.

Un discurso de mayor intensidad bélica que también se ha puesto de manifiesto en la comunicación más reciente con Washington en las redes sociales, anunciando la embajada de China en Estados Unidos en una publicación en X que «Si lo que Estados Unidos quiere es una guerra, ya sea una guerra arancelaria, una guerra comercial o cualquier otro tipo de guerra, estamos listos para luchar hasta el final»[8], en referencia a la imposición de aranceles de la administración Trump. Declaración que se producía, precisamente, cuando se celebraban las «Dos Sesiones» en Pekín en marzo de 2025, el evento donde China marca las directrices de carácter político, económico, y sociocultural que rigen el país.

[8] Chinese Embassy in US, on X, March 2025, https://x.com/ChineseEmbinUS/status/1897132043362034153?lang=es

Esta escalada de comentarios bélicos se produce cuando las empresas chinas que combinan la fabricación civil y el armamento de defensa están mejorando su posición en la clasificación mundial, reflejando esta nueva realidad de cómo China ha venido impulsando la base industrial de defensa en los últimos años. A pesar del meteórico crecimiento de las compañías chinas, hace una década ni siquiera figuraban en la clasificación internacional, las empresas estadounidenses siguen liderando la clasificación mundial[9], según el think tank Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), representando el porcentaje de ingresos por armas hasta el 90% de su negocio en el caso de las empresas Lockheed Martin Corp. y Northrop Grumman Corp., que ocupan el primer y tercer puesto mundial, respectivamente. No obstante, aunque el porcentaje de ingreso por armas en el caso de las empresas chinas es bastante menor, hasta tres compañías chinas, Aviation Industry Corporation of China (AVIC), NORINCO y China Electronics Tecnology Group Corp. (CETC), entran en el Top 10 de empresas productoras de armas con un porcentaje de ingresos por armas de aproximadamente un 27% sobre los ingresos totales, según la clasificación que elabora SIPRI.

China y la proyección de poderío naval

Si importantes han sido los avances conseguidos por China en el desarrollo de su base industrial de defensa, los logros alcanzados por el gigante asiático en desarrollar su industria naval muestran el poderío que ha conseguido en las últimas décadas. En este sentido, China no sólo se ha convertido en potencia naviera dominando el transporte marítimo mundial, sino que además ha desarrollado las capacidades que le han permitido posicionarse como líder en construcción naval comercial, controlando todo el ecosistema en general. Y no sólo eso, sino que también lidera la componente de construcción naval militar.

Por tanto, China no es una potencia menor en cuanto a la dimensión de su flota. Este mayor poderío naval tiene su origen en la capacidad de producción de barcos que ha conseguido desarrollar China y que ha terminado eclipsando la de Estados Unidos. No se trataría solamente de poderío naval desde una perspectiva de cantidad, sino que la

[9] Stockholm International Peace Research Institute, "The SIPRI Top 100 arms-producing and military services companies in the world, 2023", SIPRI Arms Industry Database, December 2024, https://www.sipri.org/visualizations/2024/sipri-top-100-arms-producing-and-military-services-companies-world-2023. Fecha de consulta 22.4.2025.

calidad de sus barcos también habría mejorado hasta considerarse que son comparables a los estadounidenses. Y otra cuestión adicional a este poderío naval que ha desarrollado China es que la distancia entre ambas armadas podría incluso seguir creciendo, ya que la previsión apunta a que el gigante asiático seguirá aumentando y potenciando su capacidad de construcción.

De esta forma, las continuas ampliaciones y modernizaciones han llevado al gigante asiático a disponer de la armada más grande del mundo por número de buques, con una capacidad de batalla de más de 370 buques y submarinos, lo que supone superar a la Armada de Estados Unidos en número de buques de combate[10]. El Servicio de Investigación del Congreso de los Estados Unidos establece el período entre 2015 y 2020 como el momento en el que China prioriza la modernización de su flota, considerando el Departamento de Defensa (DoD, Department of Defense, en inglés) en su Informe sobre el Poder Militar de China de 2023[11] que el gigante asiático alcanzará una fuerza de combate de 395 buques en 2025 y de hasta 435 en 2030 (Figura 2). En comparación, la Armada de los Estados Unidos dispone de 293 buques de combate a abril de 2025[12], eso son 100 menos que la Armada de China, y con una previsión de alcanzar los 390 en 2054.

[10] U.S. Department of Defense, "Military and Security Developments Involving the People's Republic of China", USDOD, 2023, https://media.defense.gov/2023/Oct/19/2003323409/-1/-1/1/2023-MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA.PDF. Fecha de consulta 22.4.2025.
[11] Ibid
[12] US Naval Vessel Register, "Ship Battle Forces", NVR, March 2025, https://www.nvr.navy.mil/nvr/getpage.htm?pagetype=shipbattleforce. Fecha de consulta 16.4.2025.

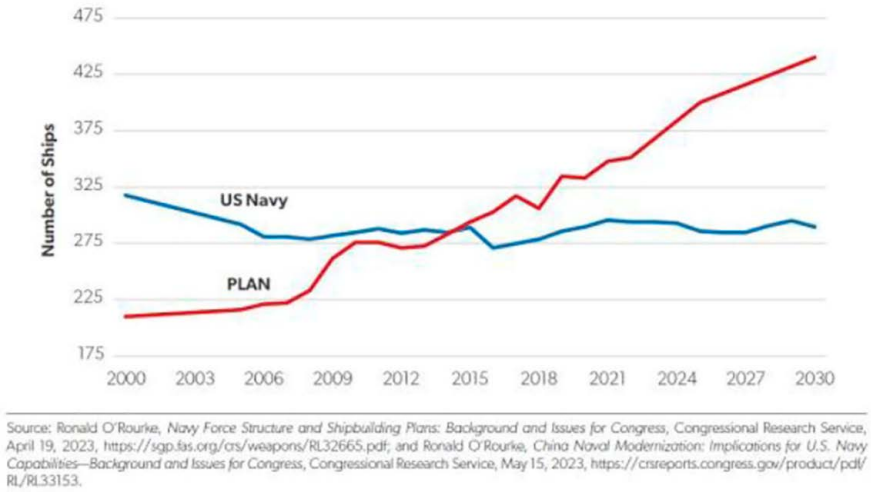


Figura 2: Número de buques de la Armada de Estados Unidos y de la Armada de China, 2000-2030. Fuente: AEI.

En cuestión de submarinos, China dispondría de hasta 65 submarinos en 2025, con una previsión de alcanzar los 80 en 2035, según el citado informe. Asimismo, los datos disponibles apuntan a que China opera seis submarinos de misiles balísticos de propulsión nuclear y seis submarinos de ataque de propulsión nuclear con base en la isla de Hainan, según el DoD. Un desequilibrio evidente y creciente al que tendrá que enfrentarse AUKUS, siendo el mayor desafío de la alianza trilateral el de monitorizar la actividad y la firma acústica de estos submarinos con capacidad para armas nucleares mientras el entorno está en calma.

Esta mayor proyección de poderío naval de China coincide, asimismo, con el progresivo declive de la posición de dominio de Estados Unidos. Retomar el auge de la industria naval se plantea complejo para Washington en el corto plazo, de ahí que la agenda de política exterior de la segunda administración Trump esté inmersa en concluir rápidamente los conflictos bélicos activos en Ucrania y Oriente Medio que consumen paquetes de ayuda militar y desvían la atención del Indo-Pacífico.

Mientras tanto, el anuncio de fusión de los dos principales astilleros estatales chinos[13], absorbiendo China CSSC Holdings Limited a China Shipbuilding Industry Corporation (CSIC) mediante un canje de acciones, ha hecho que el gigante asiático fortalezca su

[13] REN, Daniel, "China's 2 largest shipyards plan to merge to create the world's biggest builder", South China Morning Post, September 2024, https://www.scmp.com/business/china-business/article/3277066/chinas-two-largest-shipyards-plan-merge-create-worlds-biggest-builder

posición como el mayor constructor naval del mundo, poniendo especial énfasis en la rivalidad entre las dos potencias por la carrera naval. De hecho, el objetivo anunciado por ambas empresas chinas de «centrarse más en la gran estrategia estatal» es una clara referencia a que se trata de una medida impulsada por el gobierno para que las dos compañías que son proveedoras de las fuerzas armadas chinas ganen en competitividad y reduzcan la competencia interna.

Si la dimensión de la industria de construcción naval de China es importante en tiempos de paz, aún más relevancia cobraría su poderío si surgiera un conflicto, donde además entraría en juego la capacidad de reparación de la flota y los tiempos de respuesta en la construcción de nuevos buques de reemplazo. Por eso, si antes de la fusión de este gran gigante de la construcción naval la balanza de la competitividad se decantaba del lado de China, tras este anuncio se hace más necesario si cabe para Washington reforzar su posición.

Además del liderazgo alcanzado, China cuenta con una ventaja competitiva que puede resultar ser decisiva, ya que el punto diferencial en esta carrera naval es que los astilleros chinos han aunado el desarrollo tecnológico, científico, e industrial civil y militar bajo un mismo esquema, aportando mayor versatilidad a las tecnologías de uso dual. Precisamente, esta mayor orientación es una de las ventajas más significativas que China tendría frente a Estados Unidos en un escenario de guerra prolongada, ya que el gigante asiático tendría más flexibilidad para pasar a una mayor capacidad de construcción militar. De hecho, China State Shipbuilding Corporation (CSSC) es un claro ejemplo de empresa estatal que produce barcos comerciales y abastece a la Armada del Ejército Popular de Liberación (People's Liberation Army Navy, PLAN). El conglomerado se situaba en el puesto 15 entre los mayores fabricantes de armas del mundo por ingresos por armas en 2023, según el think tank SIPRI, a pesar de que solamente el 23,5% de sus ingresos totales están asociados a la fabricación de armas.

No será inmediato que Washington pueda revertir esta situación, y dependerá de cómo progrese la iniciativa «Make Shipbuilding Great Again»[14] lanzada por la administración Trump en febrero de 2025 con la que se busca revitalizar la base industrial de

[14] SHELBOURNE, Mallory, "Trump's 'Make Shipbuilding Great Again' Order Calls for Wholesale Overhaul of U.S. Maritime Industry", USNI News, March 2025, https://news.usni.org/2025/03/05/trumps-make-shipbuilding-great-again-order-calls-for-wholesale-overhaul-of-u-s-maritime-industry

construcción naval estadounidense, además de reducir la posición de dominio de China en el mercado global. El reto no será sencillo ni baladí, teniendo en cuenta que el gigante asiático ha conseguido crear más de 230 veces[15] la capacidad de la industria de construcción naval estadounidense en este tiempo, según el Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos.

No obstante, la industria naval china también tiene sus puntos débiles en este dinámico desarrollo. La sospecha de que el nuevo submarino de ataque de propulsión nuclear se habría hundido[16] en el astillero donde se construía a principios de año, muestra la complejidad inherente de una industria que busca una rápida modernización de sus capacidades.

La Armada china tiene, asimismo, otros puntos que todavía debe reforzar. Entre ellos, la potencia de fuego, bastante menor que la estadounidense, debido a que la menor dimensión de los barcos chinos supone transportar la mitad de misiles. Pero la Armada estadounidense también tiene importantes puntos de mejora que afrontar ya que, aunque sigue manteniendo el dominio en la producción de submarinos de propulsión nuclear, los retrasos de más de un año y los elevados costes[17] para reemplazar submarinos antiguos está generando inquietud sobre la capacidad de Washington de hacer frente a la rápida expansión naval de China.

Aun así, la competitividad de China como mayor constructor naval del mundo continúa creciendo, acaparando casi el 51% de todas las órdenes de construcción de barcos en 2023, cuando apenas representaban el 5% en 1999. En este decidido ascenso en la base industrial de construcción naval, entendida para China como una cuestión de seguridad nacional, el gigante asiático ha desplazado a empresas japonesas y surcoreanas en el mercado global, representando conjuntamente casi el 44%, según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo[18]. Por su parte,

[15] Congressional Research Service, “China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities — Background and Issues for Congress”, CRS Reports, August 2024, https://sgp.fas.org/crs/row/RL33153.pdf. Fecha de consulta 22.4.2025.
[16] GORDON, Michael R., “China’s Newest Nuclear Submarine Sank, Setting Back Its Military Modernization”, The Wall Street Journal, September 2024, https://www.wsj.com/world/china/chinas-newest-nuclear-submarine-sank-setting-back-its-military-modernization-785b4d37
[17] Congressional Research Service, “Navy Columbia (SSBN-826) Class Ballistic Missile Submarine Program: Background and Issues for Congress”, CRS Reports, March 2025, https://s3.documentcloud.org/documents/25597379/navy-columbia-ssbn-826-class-ballistic-missile-submarine-program-background-and-issues-for-congress.pdf. Fecha de consulta 22.4.2025.
[18] United Nations Conference on Trade and Development, “Ships built by country of building, annual”, UNCTAD, June 2024, https://unctadstat.unctad.org/datacentre/dataviewer/US.ShipBuilding Fecha de consulta 22.4.2025.

Estados Unidos y Europa apenas participan de esta industria, representando la actividad de los astilleros estadounidenses el 0,10% de la producción mundial, descendiendo desde el 5% que llegó a alcanzar durante su máximo esplendor en la década de 1970, mientras que la producción europea se situó en el 2,51% de la construcción naval global en 2023.

En este contexto, otro elemento a valorar es la experiencia en combate y, aunque la Armada de Estados Unidos tiene mucha más experiencia que la PLAN, tampoco es indicación de quién podría salir derrotado en tiempos de guerra. Por otra parte, el poderío naval desarrollado por China tampoco es indicación de que el gigante asiático vaya a superar a Estados Unidos como la principal potencia naval del mundo, incluso del Pacífico, teniendo en cuenta la potencialidad de AUKUS en el esquema geopolítico.

A toda esta compleja encrucijada habría que sumarle, asimismo, la capacidad que tengan las partes en acomodar el desarrollo de tecnología puntera de uso dual como fuerza de combate. Y es que, el «rejuvenecimiento de la nación China» que ansía el gigante asiático aplicado al ámbito militar sí supondría para Estados Unidos enfrentar la posibilidad de pérdida de dominio que, de producirse en el Pacífico, significaría un mayor desafío para la estabilidad de la región y, por ende, una amenaza para Washington.

Nueva era Trump, nuevo enfoque para el Pacífico

El cambio de enfoque en la nueva era Trump está estrechamente ligado a la influencia que están ejerciendo dos de las tres tribus que modelan la política de seguridad nacional de Trump, según las cataloga el analista estadounidense Jeremy Shapiro[19]. Frente a la decadente tribu de los primacistas respaldada por el exsecretario de Estado Mike Pompeo, que aboga por continuar con la fuerza y el liderazgo global, se impone una combinada visión entre los priorizadores y los aislacionistas. Los primeros, apoyados por el vicepresidente J.D. Vance, buscan rebajar los compromisos con Europa para centrarse en la amenaza china, a la vez que se reducen los compromisos militares globales de Estados Unidos, mientras los aislacionistas, del que Trump es el máximo representante,

[19] SHAPIRO, Jeremy, “Letter from Washington: The war for Trump’s mind”, European council on Foreign Relations (ECFR), July 2024, https://ecfr.eu/article/letter-from-washington-the-war-for-trumps-mind/

centran su estrategia en enfrentar la competencia económica con China, pero no así la geopolítica.

Pero mientras la visión geopolítica de la segunda administración Trump termina de definirse, los países asiáticos están reevaluando los acuerdos minilaterales que proliferaron durante la administración Biden, buscando estrechar la cooperación en defensa y seguridad construida entonces ante la ausencia de un renovado compromiso de Washington con Trump. Japón estaría en esta línea de replanteamiento estratégico, aún después de haber sido el primer ministro Shigeru Ishiba el segundo invitado a asistir a la Casa Blanca tras la inauguración de la administración Trump y, por tanto, ser considerado un socio estratégico destacado en la relación bilateral.

Las prioridades han cambiado y el balance financiero de la cooperación bilateral se impone. El déficit comercial de Estados Unidos con Japón asciende a 68.500 millones de dólares en 2024[20], principalmente porque la componente tecnológica en su relación es elevada. Y, a pesar de que Japón es el primer socio inversor de Estados Unidos, este factor puede que no sea suficiente en la búsqueda de una relación económicamente equilibrada frente al gasto militar que supone para Washington mantener las tropas estadounidenses desplegadas por el archipiélago japonés.

Ante la inesperada realidad de que el compromiso con la defensa de los aliados en el Pacífico puede estar en revisión por parte de Washington, la decisión de Japón de aumentar su gasto militar hasta el 2% para 2027[21] responde, en cierta medida, a ese futuro incierto en materia de cooperación de defensa y seguridad y, por supuesto, a la constatada realidad de una mayor asertividad de China en la región. El reiterado comentario del ex primer ministro Fumio Kishida de que «Ucrania hoy puede ser Asia Oriental mañana» refleja, asimismo, la preocupación de Japón ante el desafío estratégico a largo plazo que representa China y un potencial conflicto en el Estrecho de Taiwán.

Washington es consciente de que responder a la amenaza que supone China requiere dedicar un mayor gasto en armamento más moderno, de ahí que desde la Casa Blanca se considere insuficiente los 1.400 millones de dólares que Japón entrega a Estados

[20] TANG, Francis, "Japan has some cards to play in trade war with the United States", April 2025, The Japan Times, https://www.japantimes.co.jp/business/2025/04/02/economy/tariff-japan-cards/
[21] JOHNSON, Jesse, "Japan ups defense spending to 1.6% of GDP with eye on 2027 goal", April 2024, The Japan Times, https://www.japantimes.co.jp/news/2024/04/29/japan/politics/japan-defense-spending-gdp/

Unidos cada año de media por acoger sus tropas. La indicación de la administración Trump de que el país nipón debería elevar su presupuesto militar hasta el 3% del PIB lo antes posible[22] remarca esa visión de Washington de querer reconducir el gasto en defensa con los aliados, buscando reducirlo para dar mayor cobertura a revitalizar la industria militar estadounidense.

La próxima negociación del acuerdo de Apoyo a la Nación Anfitriona, que vence en 2027 y donde se estipulan esas partidas, terminará por resolver la aportación económica definitiva. Con ello, el presidente Trump retomaría una cuestión que suscitó varias críticas durante su primera administración, pero sobre la que no se actuó, pudiendo incluso convertirse en el punto central que marque el futuro de la relación bilateral.

El compromiso con Taiwán podría estar, igualmente, en revisión. El objetivo de la isla es destinar un 3% del PIB[23] a defensa, insuficiente para la administración Trump que considera que debería alcanzar el 10% el PIB, cuatro veces más que el 2,45% que destina actualmente. La propuesta de Washington estaría más en línea con el desafío que enfrenta la isla, según comentaba Elbridge Colby[24] en su nominación como subsecretario del Departamento de Defensa, el tercer puesto más importante en el Pentágono. Sólo así podrá Taiwán ganar en poder de disuasión y estar en disposición de evitar un conflicto con China mientras Estados Unidos gana tiempo para revitalizar su base industrial de defensa.

Los tiempos cambian y, aunque Taiwán seguiría siendo importante para Washington, no sería «un interés existencial», como indicaba Colby, que apuntaba a que «el principal interés de Estados Unidos es negar a China la hegemonía regional». Sin embargo, elevar el gasto en defensa al nivel indicado por Washington supondría para Taiwán un esfuerzo que no sería asumible, y que comparativamente sería descomunal respecto del 3,4% del PIB que destinó Estados Unidos a defensa en 2023 y el 1,7% de China, según SIPRI[25].

[22] Reuters, “Japan PM asserts defence budget independence amid US nominee's push for higher spending”, March 2025, https://www.reuters.com/world/asia-pacific/japan-defence-budget-prioritises-quality-over-gdp-ratio-spokesperson-reacts-2025-03-05/

[23] CHUNG, Lawrence, “Taiwan plans to take defence spending to 3% of GDP. Will it ease US pressure?”, The South China Morning Post, March 2025, https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3300612/taiwan-plans-take-defence-spending-3-gdp-will-it-ease-us-pressure

[24] RUBIN, Michael, “What Might China Do to Taiwan’s Leadership After an Invasion?”, American Enterprise Institute (AEI), March 2025, https://www.aei.org/op-eds/what-might-china-do-to-taiwans-leadership-after-an-invasion/

[25] Stockholm International Peace Research Institute, “Trends in World Military Expenditure, 2024”, SIPRI, April 2025, https://www.sipri.org/sites/default/files/2025-04/2504_fs_milex_2024.pdf. Fecha de consulta 22.04.2025.

La compra de más armamento americano que equilibre el déficit comercial que Estados Unidos tiene con Taiwán podría ser, asimismo, parte de una futura negociación, donde de nuevo Washington centraría el interés de su relación en maximizar la componente económica mientras redefine la estrategia de seguridad. Por eso, y buscando anticiparse a este nuevo esquema de negociación, Taiwan Semiconductor Manufacturing Co. (TSMC), el líder mundial en chips avanzados, se adelantaba anunciando la inversión de 100.000 millones de dólares[26] en suelo estadounidense adicionales a los ya comprometidos durante la administración Biden. En definitiva, cambios en la relación bilateral que podrían enviar señales a Pekín de que el compromiso de Estados Unidos con Taiwán está en reconsideración, lo que podría tener efecto no sólo en la relación de la isla con China, sino generar cuestionamiento de la posición de Taiwán en la esfera global, pudiendo llevar incluso a una pérdida de su peso internacional.

Los priorizadores como Colby consideran, por tanto, que Estados Unidos puede no estar preparado para un conflicto con China, y que «existe un riesgo real de una guerra importante, y no podemos permitirnos perderla» [27]. De ahí que Washington esté buscando revitalizar sus capacidades militares, reforzando su base industrial de defensa, priorizando su propio reto de modernización, y desligándose de la cooperación con los aliados que hasta ahora contaban con las garantías de seguridad estadounidense. Y es que, el propio Colby ya modificó el enfoque de seguridad cuando era codirector de la Estrategia de Defensa Nacional en 2018 en el Pentágono, en el primer mandato de Trump, descartando el esquema de que Estados Unidos pudiera garantizar una estrategia de combate en dos guerras simultáneas en diferentes teatros de operaciones por uno más realista en el que se apostaba por «una guerra» o «una guerra y media».

De esta forma, las alianzas y asociaciones multilaterales y minilaterales pierden peso con Trump, y aunque algunas recuperen su curso tras futuros cambios de ciclo electoral, la confianza de los aliados de establecer compromisos de cooperación en disuasión integral con Washington puede que no se restablezca completamente, ya sean republicanos o demócratas los que gobiernen en la Casa Blanca. Como resultado de esta geopolítica en rápida transición, las relaciones transatlánticas y transpacíficas están

[26] TSMC, “TSMC Intends to Expand Its Investment in the United States to US$165 Billion to Power the Future of AI”, March 2025, https://pr.tsmc.com/english/news/3210
[27] GERTZ, Bill, “Pentagon policy nominee says U.S. must act or risk losing war with China”, The Washington Times, March 2025, https://www.washingtontimes.com/news/2025/mar/4/pentagon-policy-nominee-says-us-must-act-risk-losing-war-china/

pasando por un inesperado escrutinio, sin precedentes en las últimas ocho décadas, mientras China mantiene su estrategia a largo plazo, redoblando esfuerzos para convertirse en la potencia hegemónica regional, con ambición global, que podría conllevar cambios en los equilibrios de poder del tablero geopolítico global.

Conclusiones

Anticipando un posible escenario de mayor rivalidad con Estados Unidos, China ha acelerado esfuerzos para modernizar las capacidades militares de su ejército. Pero igualmente importantes han sido los avances conseguidos por China en el desarrollo de su base industrial de defensa, y la capacidad demostrada en impulsar una industria naval que le ha permitido posicionarse como líder en construcción naval comercial y militar.

Esta mayor capacidad de producción de barcos que ha alcanzado China no sólo ha conseguido eclipsar la de Estados Unidos, sino que los astilleros chinos han aunado el desarrollo tecnológico, científico e industrial civil y militar bajo un mismo esquema, aportando mayor versatilidad a las tecnologías de uso dual. Esta adaptabilidad podría resultar ser crucial en un escenario de conflicto prolongado, ya que el gigante asiático habría desarrollado más flexibilidad para pasar a una mayor capacidad de construcción militar.

Ante este escenario de geopolítica en rápida transición, la nueva era Trump se está mostrando, sin embargo, más transaccional y menos geopolíticamente comprometida con las alianzas de suma positiva que marcaron las relaciones de la administración Biden con los países del Indo-Pacífico. Con Trump, la agenda de estrategia y defensa de Washington con la región pierde peso frente al predicamento transaccional de suma cero en las relaciones bilaterales que la segunda administración Trump ha impuesto con los aliados.

A este contexto hay que sumarle el hecho de que la tecnología ya ha venido acelerado el tablero geopolítico durante los últimos años en una rivalidad tecnológica sin precedentes, de tal manera que el posicionamiento priorizador y más aislacionista que impera en la administración Trump podría terminar afectando a los equilibrios de poder de las grandes potencias en el Indo-Pacífico. Esto supondría para las economías asiáticas un replanteamiento estratégico de la cooperación en defensa y seguridad,

donde la componente tecnológica es intensa y crucial, ante la posible ausencia de la renovación de los compromisos históricos con la nueva administración Trump.

En definitiva, este «rejuvenecimiento de la nación China» aplicado al ámbito militar y al poderío naval plantea, precisamente, uno de los mayores desafíos para Washington. No solamente estaría en juego la posibilidad de pérdida de dominio que, de producirse en el Pacífico, significaría una mayor amenaza para la estabilidad de la región, sino que podría suponer, asimismo, la pérdida del rol de Estados Unidos como potencia hegemónica en el Indo-Pacífico y, por ende, de una menor influencia geopolítica global.

*Águeda Parra Pérez**

Doctora en Relaciones Internacionales, ingeniera y analista del entorno geopolítico y tecnológico de China. Fundadora y editora de ChinaGeoTech y autora de «China, las rutas de poder»

@agueda_parra

Documento
Opinión



60/2025 8 de julio de 2025

Alejandro MACKINLAY *

Wild New World

Wild New World

"Europa es menos importante que Asia, tanto económica como geopolíticamente. Nuestros aliados europeos son mucho más capaces de asumir gran parte de la carga de defenderse contra Rusia que nuestros aliados asiáticos de defenderse contra la mucho más fuerte China. Todo debería ir a Asia mientras nosotros dejamos de lado todo lo demás." Stephen Kotkin (2023)

Resumen:

Las acciones del presidente Trump, desde su toma de posesión, están desafiando la continuidad del orden liberal global y generan la desconfianza entre sus aliados europeos, a la vez que debilitan la posición estadounidense como garante de ese orden global. Ahora Washington enfoca sus recursos hacia su competición con China, mientras abandona el interés por la seguridad de Europa. Ello fuerza a las naciones europeas a restablecer unas capacidades de defensa creíbles, capaces de asegurar la disuasión frente a potenciales agresiones.

Palabras clave:

Trump, orden liberal, aliados, Europa, defensa, China, capacidades militares.

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

"Wild New World"

Abstract:

President Trump's actions since taking office are challenging the continuity of the global liberal order and generating distrust among his European allies, while weakening the US position as guarantor of that global order. Washington is now focusing its resources on its competition with China, while abandoning its interest in Europe's security. This leads European nations to the need to reestablish a credible defence capability sufficient to ensure deterrence against any potential aggression.

Keywords:

Trump, liberal order, allied, Europe, defence, China, military capabilities.

Introducción

Este documento analiza el desafío que las acciones del presidente Trump suponen para la continuidad del orden liberal global, tal como lo conocemos actualmente. La administración Trump está cuestionando el sistema internacional, del que Washington ha venido actuando como garante, argumentando que ha perjudicado a los intereses nacionales de EE. UU., mientras que los aliados europeos se han beneficiado a sus expensas. Las decisiones de Trump, que se perciben en buena medida erráticas, han generado una importante desconfianza entre los aliados y también debilitan la posición internacional americana, erosionando la credibilidad de Washington como garante del sistema global y en consecuencia favoreciendo el renacimiento de un orden basado en relaciones de poder. Desde hace años Washington percibe que debe concentrar sus recursos en la competición estratégica que mantiene con China por la primacía en el Asia marítima, razón que inspira el redespliegue hacia el Indo-Pacífico de los recursos militares americanos en Europa, forzando a los aliados europeos a asumir la responsabilidad de su propia defensa. Ahora las naciones europeas se enfrentan el desafío de restablecer unas capacidades creíbles de defensa y de hacerlo coordinadamente en el marco europeo. Algo imprescindible para asegurar la seguridad continental en un contexto, ya inmediato, en el cual el esfuerzo militar americano se centrará alrededor del sur y este de Asia.

20 de enero de 2025

La fecha de la toma de posesión del presidente Trump señala un punto de inflexión en la geoestrategia de los EE. UU., con efectos transcendentales en un orden internacional ya en proceso de cambio. Donald Trump durante su primer mandato, de enero de 2017 a enero de 2021, mantuvo las líneas generales de la gran estrategia americana, que desde el final de la II Guerra Mundial se orienta al mantenimiento de la hegemonía internacional de los EE. UU. Un poder que se sostiene en el orden liberal y en el compromiso internacional americano, que requiere a Washington mantener un predominio militar global, apoyado en una extensísima red de aliados, los principales en Europa y Japón. Sin embargo, la visión del presidente Trump apunta a que ese orden global liberal ha perjudicado a los EE. UU., sobre todo por las consecuencias económicas de la globalización y por qué sus aliados, fundamentalmente los europeos, se han

aprovechado de los EE. UU., además sosteniendo una visión particularmente negativa de la UE.[1] Perspectiva que no es cierta, aunque tiene parte de verdad particularmente en materia de defensa y con relación a una mayoría de naciones europeas.

Trump en su primer mandato contó con los llamados "grown-ups", Mattis, Bolton, McMaster, etc., sin embargo, para su actual círculo de colaboradores de primer nivel ha elegido personas por afinidad personal e ideológica, algunos sin experiencia anterior de gobierno. El nombramiento de Peter Hegseth como secretario de Defensa ha sido especialmente controvertido.[2] Una aproximación que elimina contrapesos a la acción presidencial y que permite a Trump aplicar sin restricciones el "Make America Great Again" (MAGA), un programa de gobierno difuso que apunta al renacimiento del poder americano y que ha aplicado erráticamente en sus primeros cien días de gobierno. Algo que sería necesario por una percepción de debilidad debido al desgaste del poder americano, consecuencia de las presidencias de Obama y Biden, lo que Trump pretende remediar reduciendo los compromisos globales americanos. Un movimiento para corregir la sobre extensión de los recursos de los EE. UU. y así hacer frente al imparable crecimiento del poder chino y sostener la primacía global americana.[3] Así, los EE. UU. necesitarían desvincularse de sus compromisos en otras regiones, empezando con Europa. En definitiva, la administración Trump buscaría reequilibrar costes y beneficios, en favor del interés nacional americano, en una nueva realidad internacional.

El MAGA también tiene su parte en la economía y quizás la principal al interpretar Trump las relaciones internacionales como un negocio, en el que hay alguien que gana y otro que pierde. Así, el presidente percibiría que su país ha salido habitualmente perjudicado en sus acuerdos con naciones de todo el mundo.[4] De ahí la generalizada imposición de aranceles a las importaciones a EE. UU., cuya intención sería que los EE. UU. recuperen

1.- Ver, "EU was born to 'screw' US, Trump says", France 24, 26/02/2025, disponible en https://www.france24.com/en/live-news/20250226-eu-was-born-to-screw-us-trump-says (acceso 24/04/2025)
2.- Ver, Levison Jake, "Who is Pete Hegseth? The Trump official in the firing line", Sky News, 22/04/2025, disponible en https://news.sky.com/story/who-is-pete-hegseth-trumps-defence-secretary-and-former-fox-news-host-who-accused-europe-of-pathetic-free-loading-13343819 (acceso 26/04/2025)
3.- Remnick David, "Can Ukraine—and America—Survive Donald Trump?" Interview to Stephen Kotkin, New Yorker, 09/03/2025, disponible en https://www.newyorker.com/news/the-new-yorker-interview/can-ukraine-and-america-survive-donald-trump (acceso 15/03/2025)
4.- Ver, Suanzes Pablo R., "Trump declara el <<Día de la Independencia Económica>> de Estados Unidos con aranceles del 20% a Europa o del 54% a China", El Mundo, 03/04/2025, disponible en https://www.elmundo.es/economia/2025/04/02/67eda007e85ecee26f8b45bc.html (acceso 03/04/2025)

las capacidades industriales que perdieron debido a la globalización[5] y cuya carencia resulta en una debilidad estratégica para Washington, la construcción naval es un ejemplo claro de ello.[6] Sin embargo, el disgusto con los aliados europeos es más amplio, también se extiende al campo ideológico. Trump apoya los valores tradicionales americanos, atacados y vilipendiados por la intelectualidad liberal durante las décadas pasadas. Una actitud arraigada también en los ámbitos político y cultural de la UE, abriendo un foso ideológico con la visión del aliado americano, fundamentalmente en la interpretación del concepto de libertad individual. El discurso del vicepresidente Vance en la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2025 da testimonio irrefutable de ello.[7]

El presidente Trump y el reto a la continuidad de "Occidente"

La cuestión es que se ha abierto una brecha en la visión compartida del orden mundial entre las dos orillas del Atlántico Norte, desde luego entre las élites en el poder, con Canadá en el lado europeo. Europa se aferra a una visión mundial en el que debe imperar el orden liberal, para lo que el liderazgo americano es insustituible. Mientras, los EE. UU. perciben que el orden liberal y su producto, la globalización, han minado sus intereses nacionales y virarían hacia un sistema internacional de relaciones de poder. Una gran parte de la opinión americana y desde luego la administración Trump, ven a Europa como un conjunto de naciones ricas que se aprovechan del poder militar americano, para evitar hacerse cargo del coste de su defensa, una situación inadmisible.[8] Ahora, los EE. UU. necesitan concentrar sus recursos finitos en Asía, incluidas las capacidades militares desplegadas en Europa, para hacer frente a China, que para obtener la hegemonía sobre Asia Oriental necesita desalojar a su competidor americano de los mares que la rodean[9].

Actualmente se percibe que el Gobierno americano estaría actuando erráticamente, distanciándose de las líneas de acción permanentes de los EE. UU., lo que estaría

5.- Rechenberg Andrew, "Why the U.S. Needs President Trump's Tariff", Coalition for a Prosperous America (CPA) 03/04/2025, disponible en https://prosperousamerica.org/why-the-u-s-needs-president-trumps-tariffs/ (acceso 12/04/2025)
6.- Congressional Budget Office, "An Analysis of the Navy's 2025 Shipbuilding Plan", 01/2025, disponible en https://www.cbo.gov/publication/60732 (acceso 03/02/2025)
7.- Ver, Lu Christina, "The Speech That Stunned Europe", Foreign Policy, 18/02/2025, disponible en https://foreignpolicy.com/2025/02/18/vance-speech-munich-full-text-read-transcript-europe/ (acceso 03/04/2025)
8.- Íbid. 1.
9.- Ver, Latham Andrew & Moeini, Arta Moeini, "Unraveling China's Grand Strategy", The Institute for Peace and Diplomacy, 26/02/2025, disponible en https://peacediplomacy.org/2025/02/26/unraveling-chinas-grand-strategy-its-aim-is-to-erode-u-s-global-hegemony-not-seek-world-domination/ (acceso 24/03/2025)

perjudicando a su interés nacional, que requiere estrategias coherentes y sostenidas, lo contrario a lo que se está haciendo. El interés vital americano está en evitar la aparición de una potencia hegemónica en Eurasia, capaz de amenazar la seguridad de los EE. UU. y mantener el control de los accesos marítimos a Norteamérica, en el Atlántico y Pacífico. Un interés que se ha sostenido en un sistema de alianzas y acuerdos militares con innumerables naciones y en una red de casi 750 instalaciones militares, en 80 países diferentes,[10] permitiendo la proyección de la fuerza militar americana por todo el globo y el despliegue global de su marina de guerra. Un contexto imprescindible para la continuidad del orden liberal occidental, tal como lo conocemos y que requiere el mantenimiento de la preponderancia global americana basada en: la ventaja tecnológica, la primacía del dólar en las transacciones internacionales, una capacidad militar incomparable con acceso global y una extensísima red de alianzas[11].

El problema es que los EE. UU. estarían apartándose del liderazgo de Occidente, su actual administración parece ir en esa línea, una situación en la que el orden liberal global se esfumaría rápidamente. Algo que resultaría en un retorno a un régimen de relaciones de poder, a un sistema imperial, con China, los EE. UU. y la maltrecha Rusia, resucitada en su capacidad de gran potencia gracias al propio presidente Trump, compitiendo por poder e influencia a escala global. Un final caótico del orden liberal en las relaciones internacionales, con riesgo de un desorden incontrolado, cuya consecuencia podría ser una generalización de los conflictos, resultado de la competición entre las grandes y no tan grandes potencias.[12] Una política de poder que aparentemente ya estaría aplicando la propia administración americana, la oferta de compra de Groenlandia, la intención de retomar el control del Canal de Panamá, o la propuesta de Trump de incorporar a Canadá como estado número 51 de la Unión y las formas en la imposición de aranceles apuntan en ese sentido.[13]

10.- Ver, Stevenson Jonathan, “Overseas Bases and US Strategy: Optimising America's Military Footprint”, IISS, 28/09/2022, disponible en https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2022/09/overseas-bases-and-us-strategic-posture/ (acceso 02/05/2025)
11.- Ver, Ferguson Niall, Cochrane John H., Kotkin Stephen, The Good Fellows Interview (video), The Hoover Institution, 13/02/25, disponible en https://www.hoover.org/research/age-empire-strikes-back-stephen-kotkin-trump-wrestling-and-use-american-power (acceso 20/02/2025)
12.- Ver, Mearsheimer John J., “Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order”, International Security 2019; 43 (4): 7–50. doi: https://doi.org/10.1162/isec_a_00342 (acceso 23/01/2025)
13.- Ver, Kuo Mercy A., Trump 2.0: Great Power Politics and the New World Order, an Interview to Tiberio Graziani, The Diplomat, 19/02/2025, disponible en https://thediplomat.com/2025/02/trump-2-0-great-power-politics-and-the-new-world-order/ (acceso 23/04/2025)

La fortaleza internacional de los EE. UU.

Más allá de las actuaciones inmediatas de la administración Trump, es necesario conocer si la tendencia al abandono por los EE. UU. del liderazgo mundial y particularmente del mundo occidental se consolidará como algo permanente. Washington estaría reduciendo su compromiso con los aliados europeos y la OTAN, a lo que apuntan las declaraciones de la administración americana. Algo consecuencia de la percepción por la élite republicana de que los EE. UU. están en declive y que necesitan restablecer su poder para continuar siendo la gran potencia global.[14] A ello se sumaría un sentimiento muy extendido de que las alianzas con las naciones europeas han resultado onerosas para Washington. Algo que en parte es cierto, pues las garantías de seguridad americanas han tenido como consecuencia una profunda contracción del poder militar europeo y por lo tanto unos aliados débiles, lo que a su vez también impacta negativamente en el poder americano. Aunque Washington también se ha beneficiado de su alianza con las naciones europeas, pues estas han sido la base principal que ha sustentado el liderazgo americano en el sistema internacional.

Un aliado debe ser siempre confiable, si cambia de postura respecto a sus socios y aliados, esa imprescindible confianza se desmorona y con ello su capacidad de influencia. Lanzar una guerra arancelaria sin sentido contra sus socios globales y despreciar a los aliados más próximos y que además han respaldado con recursos y vidas las aventuras militares americanas en Asia, no es precisamente la receta más adecuada para reforzar el poder global americano.[15] Un poder que se ha erosionado desde principio de este siglo, debido a una sobrextensión de sus recursos militares tras el 11-S, resultando en unos costes enormes, en un déficit presupuestario gigantesco y en el descuido del principal teatro geopolítico, los mares que rodean el Asia marítima, a ello se sumaría también una brutal pérdida de capacidades industriales.[16] Una ventana de oportunidad que calladamente aprovecharon sus principales oponentes, China, sobre todo, aunque también Rusia, que interpretó tener mano libre en su periferia europea, los

14.- Ver, 2024 Republican Party Platform, “2024 GOP Platform Make America Great Again!”, 08/072024, disponible en https://www.presidency.ucsb.edu/documents/2024-republican-party-platform (acceso 18/03/2025)
15.- Íbid. 6
16.- Doan Laura, Ingram Julia, “Trump overstates the number of U.S. factories lost since NAFTA while defending tariff hikes”, CBS News, 08/04/2025, disponible en https://www.cbsnews.com/news/trump-us-factories-lost-nafta-tariffs-fact-check/ (acceso 21/04/2025)

ataques a Georgia en 2008, Ucrania en 2014 y la invasión de ese país en 2022 son la prueba palpable.

En definitiva, la política exterior de Washington hace años que no se ajusta a los recursos que necesitaría, los intereses de la gigantesca deuda americana superan ya en valor al presupuesto de defensa, una coyuntura que situaría a los EE. UU. en decadencia.[17] Además, el continuo uso del poder militar como instrumento de política exterior ha resultado un fiasco significativo, la penosa retirada de Afganistán lo evidencia. Ello apunta a una desalineación entre fines, medios y estrategias en la acción exterior, conduciendo a una percepción de debilidad americana y de desconfianza sobre el poder real de Washington.[18] Ahora, el presidente Trump estaría tratando de restablecer el poder global estadounidense, el problema es que parece hacerlo de forma caótica e impredecible, lo que resulta en la pérdida de credibilidad de su política. El abandono de Ucrania y sus declaraciones apoyando la posición rusa, ha sembrado la desconfianza en Europa, sobre todo por lo que tiene de ingenuo reforzar en este momento a una Rusia que amenaza a Europa. Mientras que la imposición global de aranceles fracasa por sus efectos negativos en la economía americana, de hecho, el mismo día que sufrían efecto esos gravámenes la administración Trump estableció una demora de 90 días para su entrada en vigor.

Europa en su laberinto

Trump ha despertado a Europa, con un "shock", ha puesto blanco sobre negro que precisamente el compromiso americano ha sido lo que ha vertebrado la capacidad de defensa de las naciones europeas y que ahora ese compromiso podría desaparecer. Una situación que manifiesta la reducida capacidad europea para influir internacionalmente, en un mundo en el que las relaciones de poder están socavando el orden liberal internacional el poder blando europeo pierde relevancia.[19] Así, la aparente

17.- La "Ley de Ferguson", que establece que cualquier gran potencia que gaste más en el servicio de la deuda que en defensa corre el riesgo de dejar de ser una gran potencia. Ver, Niall Ferguson, Ferguson's Law: "Debt Service, Military Spending, and the Fiscal Limits of Power", Hoover Institution: History Working Papers, 21/02/2025, disponible en https://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/HAHWGWorkingPaper-202502-Ferguson's%20Law-Final.pdf (acceso 02/05/2025)

18.- Preble, Christofer, Rethink US Grand Strategy, Stimson, 19/11/2024, disponible en https://www.stimson.org/research/security-strategy/grand-strategy/ (acceso 21/02/2025)

19.- Ver, Lowings Ben y Aguilar Fernando, "European Pretense, Democratic Backsliding and a Decline in Soft Power", Brussels International Center, 07/02/2023, disponible en https://www.bic-rhr.com/sites/default/files/inline-files/BIC%20February%202023%20Commentary%20-%20Ben%20Lowings%20_0.pdf (acceso 03/03/2025)

reducida capacidad militar de los europeos y sobre todo, las graves dudas sobre la decisión de su empleo en caso necesario no solo limitan enormemente la influencia internacional de las naciones europeas, sino que desequilibran la alianza con los EE. UU. Washington consideraría a las naciones europeas como un problema para alcanzar sus objetivos, además su interés principal está en Asia, lejos de Europa. Ello requiere que las naciones europeas restablezcan la credibilidad de su defensa, lo que no solo requiere gastar más y no solo el 2%, sino también dotarse de las capacidades industriales necesarias, lo que llevará años conseguir. Además de trasladar la percepción de que están dispuestas a usar el instrumento militar si su seguridad se ve amenazada.

Se apunta a que la solución del problema de la credibilidad de la defensa europea pasa por la creación del llamado "Ejército europeo", aunque más apropiado sería decir Fuerzas Armadas europeas y ello solo en caso de que fuese algo factible y eficaz. Las FF. AA. responden al poder político al que sirven y ese poder político final está en manos de las naciones, no en la Unión, el Tratado de la UE define la seguridad nacional y la defensa del territorio como una responsabilidad exclusiva de los Estados Miembros.[20] Unas FF. AA. europeas dotadas de unidades de diferentes naciones, o bien formadas por nacionales de diferentes países ¿Cuándo actuarían? ¿Cuándo todos los gobiernos nacionales estuvieran de acuerdo? ¿Si una de las naciones discrepa con la operación sus ciudadanos, o sus unidades, se abstendrían? La condición previa para la existencia de unas FF. AA. europeas sería que estuviesen bajo control y subordinadas a un único poder político, que respondería ante los ciudadanos en elecciones democráticas y directas.[21] En definitiva, un Gobierno central europeo que controle y decida sobre unas únicas FF. AA., algo muy difícil de imaginar. Entre tanto, o mejor asumiendo que eso es algo que no va a ocurrir, las naciones europeas necesitan reforzarse militarmente, lo que harán individualmente en función de sus intereses, además de hacerlo en el campo industrial, en parte competitivamente y en parte colaborativamente.

El planeamiento militar va a seguir siendo una cuestión nacional, aunque se puede y se debe coordinar, lo que ya se viene haciendo desde hace décadas en el marco OTAN y

20.- El artículo 4.2 del TUE.
21.- Ver, Zandee Dick, "Audience question: What is needed for a European army?", Clingendael, 06/05/2024, disponible en https://www.clingendael.org/news/audience-question-what-needed-european-army (acceso 06/02/2025)

desde hace menos y con menor alcance, en el ámbito de la UE. La cuestión es cómo mejorar la coordinación militar entre las naciones europeas, ahora que Europa ya no sería una prioridad para los EE. UU. La Alianza sigue siendo la principal organización que sustenta la defensa compartida en Europa, con mayor o menor participación americana, algo que no se debe abandonar, ya que establece el marco de interoperabilidad entre las FF. AA. aliadas. La UE ha hecho grandes esfuerzos en la coordinación para el desarrollo de capacidades militares, los proyectos del "European Defence Fund (EDF)" son una gran iniciativa para ello. También es necesaria la coordinación en el marco europeo para la recuperación de las capacidades industriales de la defensa, buscando la creación de una sólida base industrial que proporcione las armas y municiones necesarias y suficientes, lo que no va a estar exento de competición. Todo ello dirigido a disuadir potenciales aventuras militares en cualquier dirección y asegurar la defensa de los intereses de las naciones donde pueda ser necesario. Eso sí, teniendo claro que la decisión de responder a una amenaza militar, en Europa o en cualquier otra parte y cómo hacerlo, va a seguir siendo una responsabilidad nacional.

Conclusiones

A lo largo de las últimas décadas el orden liberal mundial había entrado en retroceso, fundamentalmente por el crecimiento del poder relativo de las naciones que no están conformes con él, ahora ese orden internacional ha recibido una embestida desde dentro, desde su propio centro, la presidencia de los EE. UU. Una institución que debería tener el máximo interés en mantenerlo, pues en él se sostiene el enorme poder e influencia internacional americanos. Las erráticas decisiones del presidente Trump y sus frecuentes cambios de opinión tienen como consecuencia la erosión del poder global estadounidense y con él también del orden liberal internacional. Los EE. UU. no solo necesitarían reforzar su postura militar en el Asia marítima, sino también recuperar su capacidad industrial, imprescindible para sostener la primera, la construcción naval sería un ámbito prioritario. Por su parte, una Europa percibida débil militarmente se ve forzada a recuperar sus capacidades de defensa, algo que en la situación actual es responsabilidad y compete a cada una de las naciones, eso sí requiere una importante coordinación, apoyada en el interés común. Un inevitable fortalecimiento de su potencia militar que debe responder a políticas de defensa que doten a las naciones de

capacidades militares reales, medibles en términos de personal, vehículos, buques, aeronaves, etc. Unas FF. AA. realmente eficaces, lo que requiere un componente humano suficiente y preparado y los medios necesarios para responder en todos los ambientes de la guerra, tradicionales y nuevos, con superioridad tecnológica y determinación de usarlas si fuese necesario. Solo así se asegurará la seguridad nacional y europea, ejerciendo una disuasión suficiente que lleve a potenciales amenazas al convencimiento de que lanzar una aventura militar contra España, u otra nación aliada, tendría un coste inasumible.

*Alejandro MACKINLAY**
Capitán de Navío (retirado)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

61/2025 8 de julio de 2025



Federico Aznar Fernández-Montesinos *

Sobre la figura intelectual de Andrés González Martín. Una teoría del todo. Recensión del libro «Líder, poder y guerra. Escritos de geoestrategia»

Sobre la figura intelectual de Andrés González Martín. Una teoría del todo. Recensión del libro «Líder, poder y guerra. Escritos de geoestrategia»

Resumen:

El libro que nos ocupa, publicado por Homo Legens en 2025 y editado por D. Pablo Cervera Barranco, recoge la obra y el pensamiento de Andrés González Martín, Teniente Coronel de Artillería y humanista y durante muchos años también miembro del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Su trabajo, que podríamos incluir en el ámbito de la geoestrategia, se refiere a temas como la ausencia de pensamiento estratégico en España y su necesidad, la posmodernidad, el heroísmo frente al dolor o cuestiones referentes al poder, la legitimidad y la manipulación. La problemática que incardina la guerra, el terrorismo y las cuestiones éticas que suscitan por su carácter extremo suponen temas trasversales y su abordaje por ello recurrente en su obra.

Palabras clave:

Andrés González Martín, geoestrategia, guerra, terrorismo, ética, posmodernidad

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

Abstract:

This book, published by Homo Legens in 2025 and edited by Pablo Cervera Barranco, compiles the work and thought of Andrés González Martín, Artillery Lieutenant Colonel and humanist, who for many years was also a member of the Spanish Institute of Strategic Studies.
His work, which could be classified within the field of geostrategy, addresses topics such as the absence of strategic thinking in Spain and its necessity, postmodernism, heroism in the face of pain, and issues related to power, legitimacy, and manipulation. The problems surrounding war, terrorism, and the ethical questions they raise due to their extreme nature are cross-cutting themes and are therefore recurrent in his work.

Keywords:

Andrés González Martín, geostrategy, war, terrorism, ethics, postmodernism.

Andrés González Martín era mi amigo. Pero lo que nos ocupa no obedece a esa figura personal y contingente. Teniente coronel del Ejército de Tierra, del arma de Artillería y de la 43 promoción de la Academia General Militar. Su prolijidad no se quedaba en cuestiones familiares no menores. Diplomado de Estado Mayor, era también diplomado superior en Estadística Militar y máster en Matemática General y Estadística por la Universidad Complutense de Madrid. Además, era académico correspondiente de la Academia de las Ciencias y Artes Militares.

Estamos ante una mente humanista pero construida con los andamios y la solidez de la matemática avanzada. La capacidad de proyección, de desarrollo lógico y despliegue de ideas fruto de tal convergencia resulta más que notable, como atestiguan tanto su obra escrita como su discurso público. Y ello asociado a una creatividad no menor.

Una influencia fundamental en su trabajo es la doctrina de la iglesia católica, particularmente, el pensamiento de Su Santidad el Papa Benedicto XVI del que era un ferviente seguidor tanto en términos espirituales como también intelectuales. La clave del producto es que su capacidad, consistencia y potencial filosófico le permitían tanto una aguda comprensión de la realidad como su proyección y despliegue, lo cual explica su vigencia y actualidad.

Para generar un discurso unificado integraremos sus principales ideas. Tal cosa la haremos hilvanando sus palabras. Se trata de crear, trabando ideas de variadas procedencias y con la sutura de sus palabras y estilo, lo que podríamos denominar una "teoría del todo", esto es, una aproximación doctrinaria.

Estamos ante una suerte de teoría hipotética que explicaría y conectaría en un esquema teórico y unificado las interacciones ideológicas fundamentales del trabajo de Andrés. Se busca una exegesis que sirva para embragarlas, darles velocidad y proyectarlas mostrando, de paso, una capacidad de comprensión admirable, aunque no sea este el propósito pretendido.

La ausencia de pensamiento estratégico en España y su necesidad

Andrés refería como el interés por los asuntos militares, estratégicos o geopolíticos ha sido, hasta hace poco, muy reducido. Y eso aun dentro de las propias Fuerzas Armadas que, delegando tal cosa en quienes tampoco atendían a ella, se han sentido ajenas a

cualquier debate conceptual cifrando su misión en lo exclusivamente operativo, por más que hayan etiquetado algunos departamentos o áreas como "estratégicos". La razón es que la cultura militar es fundamentalmente táctica, factual, orientada a lo tangible e inmediato.

A resultas, hasta hace bien poco, ni militares ni civiles se inclinaban a publicar sobre cuestiones referentes a pensamiento estratégico, operacional o táctico. Y cuando hicieron tal cosa, tampoco supieron construir un relato con fundamento doctrinal o con proyección estratégica o geopolítica suficiente. Por eso no disponemos de una escuela propia de pensamiento estratégico y geopolítico. Y sin escuelas no hay maestros. Sin escuelas y maestros no hay continuidad. Por tanto, a lo más, lo que ha habido son acciones discontinuas, esporádicas y aisladas. Estamos ante un pensamiento descuidado.

Pero, en ese juego de espejos que es la vida, a resultas, también ante una oportunidad. Y es que tales carencias son la razón de que exista Instituto Español de Estudios Estratégicos al que tanto Andrés como yo nos debemos. Este contribuye a llenar un vacío tan inmenso. Pero también, y más importante aún, sirve para estimular a que otros lo hagan. A un pensamiento estratégico nacional, a una escuela.

A ello se suman factores adicionales. Así, en Estados Unidos, las publicaciones de libros traducidos son un 3 % del total; y menor aún es el número que se da en el Reino Unido. Y solo los autores de renombre tienen alguna posibilidad de que sus publicaciones lleguen al gran público.

Al mismo tiempo, más de la mitad de los libros que se traducen fuera del mundo que habla inglesa se hacen precisamente de libros escritos en inglés. Existe, por lo tanto, un desajuste entre los libros traducidos del inglés, la gran mayoría, y los libros traducidos al inglés, los menos. El resultado es que el ritmo al que crecen los lectores que, no hablando la lengua inglesa, leen obras escritas originariamente en inglés es mucho mayor que el de lectores que, con la lengua inglesa como lengua propia, leen obras no escritas en inglés. Este pensamiento monolítico y autoreferente, curiosamente, abre opciones a quien ponga empeño para ello, si se le dota de un altavoz para poder hacerlo en una esfera cultural intelectualmente copada y en la que, por ello, no existe suficiente debate de ideas y referencias. Un espacio al que también responde el Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Además, y por si la falta de ambición intelectual en este campo fuese una cuestión menor, el español se inclina, de forma natural, a dar mayor crédito a un historiador norteamericano, doctorado en Harvard, cuando escribe una historia de México. Y mientras menosprecia lo propio, naturalmente, sino se es el autor, que, como hemos visto, no suele serlo. Y eso cuando, precisamente, lo más sensato sería poner en cuestión esa historia mexicana por estar escrita por un estadounidense, formado en una universidad de su país y con acceso fundamentalmente a fuentes estadounidenses o escritas en inglés. Afortunadamente con la alimentación y el calzado su proceder es otro.

Además, es muy sensato reconocer que pocas cosas son más difíciles de conocer que un país extranjero. Siendo siempre difícil, el grado de dificultad es creciente con la distancia cultural y tecnológica. La acumulación de datos no suple nunca la impresión directa, la vivencia. Un pueblo es un sistema también de secretos que no pueden ser descubiertos sin más desde fuera. El secreto y el misterio de repente se convierten en la clave que abre el entendimiento, posibilitando la relación sobre una acertada interpretación de las percepciones y de sus significados. De hecho, una nación es un sistema de secretos.

Andrés era fiel a la propuesta de Clausewitz, que relacionaba las distintas épocas con su particular teoría de la guerra y la necesidad de explorar el tiempo cultural vivido para poder entender todo lo relacionado con la guerra. Y es que esta impone una aproximación integral al contexto y al ambiente de una realidad social concreta para comprender su forma de entender y hacer la guerra. La ética militar hoy solo puede entenderse analizando nuestro mundo de ideas, pensamientos y creencias y cómo estas afectan al concepto de guerra. Por esto es imprescindible, para entender la guerra, dedicar tiempo a analizar el desarrollo y evolución actual de nuestra civilización, que, a pesar de perder peso en el mundo, sigue siendo una referencia.

El germano pudo experimentar esta necesidad de evaluar el contexto porque vivió un cambio de era. Nació y se educó en la modernidad para madurar en la época contemporánea. Como soldado contempló con asombro y admiración la transformación de los ejércitos reales en ejércitos nacionales, fruto de un profundo replanteamiento del papel de los agentes políticos y de los mecanismos e instituciones encargadas de estructurar su relación.

A diferencia de Clausewitz, nosotros no estamos viviendo a caballo de dos eras en nuestra civilización. Pero nos enfrentamos a un cambio más profundo y que está provocado por un avance sin antecedentes de la tecnología y de la capacidad humana de transformar la realidad con su intervención. Un nuevo Prometeo nos lleva de la mano en este momento histórico en el que la civilización occidental ha sido puesta en cuestión por el propio Occidente.

Así, al afirmar que cada guerra es única, producto de un tiempo y un espacio, donde se produce un encuentro dialéctico de dos identidades políticas concretas, estamos negando a la guerra a su condición de fenómeno y por supuesto de institución.

En esta lógica una de las referencias insustituibles es la posmodernidad. En los años 50, los estudios sociológicos del comportamiento anticipaban la transformación del hombre viejo, hasta entonces guiado desde dentro por la conciencia, en un hombre nuevo guiado desde fuera. Este sustituye el giróscopo interior, equilibrado por los principios, por un radar social que le guía en función de los ecos que emiten otros. El desarrollo de las nuevas tecnologías potencia esta tendencia anunciada hace ya 70 años.

La posmodernidad

El posmodernismo critica la capacidad de la razón para alcanzar la verdad. Esta se convierte en un horizonte difuso del contexto y en una consecuencia de la perspectiva. El resultado es el relativismo. El lenguaje es el que crea la realidad y por la tanto el que puede destruirla y crear otra. El verbo deconstruir se conjuga con facilidad. Al fin y al cabo, la realidad tiene más que ver con la gramática que con la lógica.

Y comienzan a aparecer las dificultades conceptuales. Todo modelo parte de una verdad única, de la cual se deduce, desde una perspectiva cartesiana, el resto. Sin embargo, esto no es así en la democracia en la que no existe una verdad que pueda afirmarse sobre otras, lo que realmente existe son acuerdos básicos sobre diferentes verdades que hacen posible la existencia de una comunidad política y obligan a mantener un diálogo vivo y constante, para su mantenimiento y actualización.

Además, el poder que resulta atribuido al pueblo, en realidad reside en sus vanguardias, sean estas económicas o de cualquier otro tipo, internas o externas. Y existen poderes informales que promueven muy eficazmente actos en su propio interés. La igualdad de todos es una ficción necesaria para la construcción de una democracia. El

mayor riesgo para la verdad subyace en lo que resulta asumido, incuestionable y transparente.

La crítica que desde el nuevo estadio conceptual se hace a la modernidad se fundamenta en el rechazo al dualismo, verdadero o falso, bueno o malo, valioso o no valioso, ético o no ético, sabio o ignorante, ortodoxo o heterodoxo. El posmodemismo defiende la pluralidad como sistema, cuestionando toda autoridad, por estar necesariamente asociada a una cultura y a unos prejuicios. El resultado de lo expuesto es que la opinión de los más preparados, de los expertos, de los especialistas, de la élite se presenta como un peligro para la propia autonomía del individuo común. La Autoridad del saber es una amenaza a la independencia de juicio y las élites del conocimiento acaban siendo un peligro. Es la muerte del mérito del saber.

Nos encontramos como resultado en un mundo de conceptos débiles y adaptativos. Y es que el escepticismo, el individualismo y la diversidad están culturalmente inscritos. Esta, sin complejos, se manifiesta narcisista, hedonista y reivindicativa. Como resultado, la transcendental ecología de valores en la que arraiga la comunidad, la solidaridad, la confianza, la justicia y la democracia participativa están indefensas frente a las propuestas utópicas de la cultura predominante, que, sin pretenderlo, está socavando sus prerrequisitos morales. Cuando en un barco, en medio de una tormenta, todos gritan primero yo, la navegación se complica.

El hombre se hace unidimensional. Vive simultáneamente de espaldas al pasado y al futuro en un disfrute del presente que le impide el compromiso. Es producto de una sociedad líquida donde el único factor compacto de interrelación social y política es económico. Frente a las sociedades de memoria y de proyecto surgen las sociedades de consumo.

A resultas, el individualismo como autoafirmación que excluye el compromiso no ha eliminado la crítica, sino que ha convertido a la crítica en un elemento del sistema porque detrás de ella solo hay desafección, pero nunca un proyecto. Por eso la crítica del hombre unidimensional no tiene dientes. Y la ruptura con el pasado y el futuro del hombre unidimensional le impide mirar más allá del hoy. Llegar a fin de mes o al fin de semana es el objetivo que ocupa toda su actividad, su ambición y creatividad, atrapándole en una rutina cotidiana que le impide pensar que las cosas podrían o deberían ser de otra forma. Obvia la trascendencia.

En esta situación la conciencia crítica sólo puede surgir del viejo y austero hombre multidimensional que se siente capaz de asentarse en la continuidad del tiempo, vinculando el pasado y el futuro con el presente, dándole un sentido que va más allá del ahora mismo.

En fin, el rechazo al hombre multidimensional se asienta en el rechazo al deber. La sociedad pos moralista repudia la retórica del deber austero, del sacrificio, de la obediencia, de la abnegación, de la renuncia, del servicio, del trabajo duro y constante, del compromiso y de la palabra, incluso de la lógica asociada a cualquier orden de valores estables. El pos moralismo, que se presenta como un caos organizado, entroniza los derechos individuales y la autonomía, el deseo y la felicidad personal. El deber se transforma en un prejuicio que impide el desarrollo de una racionalidad reflexiva y adaptativa. El deber supone una rigidez que no permite la fluidez personal. No es negociable ni ofrece opciones consensuadas que no supongan la aceptación de un mal menor gestionado.

La sociedad líquida exige la superación del deber como categoría ética porque impone una resistencia al cambio, implica propuestas maximalistas y no otorga crédito a las normas indoloras de un modelo que se distancia de cualquier sacrificio mayor y de cualquier arranque y renuncia de sí mismo. El individuo es el nuevo valor absoluto de los tiempos modernos, desligado de toda deuda social, política, cultural, histórica, económica, familiar.

Un elemento añadido y perturbador es la consideración universal de la nueva ética indolora, su carácter misionero. Este se encuentra inevitablemente asociado al conflicto con todos los modelos sólidos de pensamiento y de sociedad. El profundo antagonismo del pos moralismo con cualquier credo religioso, político, comunitario, o construido alrededor de imperativos de razón y valor categóricos generará tensiones.

Con todo, lo más peligroso es la imposibilidad de establecer canales de encuentro donde sea posible un diálogo que permita comprender y aceptar a la otra parte. Cualquier intento de restablecer un orden de deberes será reprobado por una sociedad mayoritariamente pos moralista, provocando una indignación colectiva que se materializará en el rechazo de cualquier enfoque revisionista. Este será asociado a un oscuro pasado inhumano.

Estamos también ante el imperio de lo efímero La evanescencia de la propuesta del pensamiento dominante que se manifiesta en una sociedad líquida y se potencia con un sistema de producción orientado al consumo de masas. La obsolescencia programada y la moda fijan una fecha de caducidad a los productos, también a los generados por la industria cultural. La moda se halla al mando de nuestras sociedades. La seducción y lo efímero son así los principios organizativos de la vida colectiva. Las nuevas tecnologías, su rápido desarrollo y su potencial de generar espacios virtuales contribuyen a consolidar esta tendencia.

Todo es breve, las empresas y sus organizaciones, las culturas corporativas, los modelos de negocio, las estrategias políticas, militares, empresariales, los conceptos, la estética y la ética, los modelos de liderazgo, el perfil de los líderes, los contratos de trabajo, la estructura social, todo fluye muy rápido. La publicidad y los medios de comunicación promueven una sociedad del espectáculo y una cultura de la novedad.

El resultado es la frivolidad social, la descomposición de la autoridad y la infantilización de la cultura, lo que resulta en un desarraigo que favorece la aparición de un hombre unidimensional. Todo tiende a exaltar la imagen por encima de la realidad que se pretende representar con peligro de que perdamos la capacidad para distinguir lo real de lo que no lo es. El modelo favorece la manipulación siempre que sea sostenida por una continua acción publicitaria con capacidad persuasiva para modelar las aspiraciones, percepciones, los juicios y los posicionamientos.

Para el ciudadano conforme -nombre de un trabajo de Justo Zambrana de 2006 que produjo profundo impacto en Andrés- el único tiempo social es el presente. No es posible ninguna estrategia porque esta es el arte de la distancia y la distancia está fundamentalmente referida al tiempo. La trágica realidad se observa como un espectáculo en el que el espectador no siente que pueda actuar por serle ajeno y distante.

En las sociedades más desarrolladas política y económicamente la respuesta es automáticamente complaciente y adormece cualquier planteamiento crítico que tenga en cuenta los desafíos. La posmodernidad expresaría no sólo un desmoronamiento de la idea de futuro, sino de la historia misma. El desencanto con el futuro es fundamentalmente una pérdida de fe en una determinada concepción del progreso: el futuro como redención.

El hombre posmoderno no reconoce, obviamente, ni la existencia de la culpa ni, consecuentemente, del mal. Así, puede liberarse del bien, y, por lo tanto, de la transcendencia, sin pagar ningún precio, sin sufrir ningún castigo. El «seréis como Dios», adquirido con la desobediencia, otorga al hombre el privilegio de negar la posibilidad de actuar mal y el regalo de reconocerse solo como virtud indomable porque elige sin restricciones. Esto no es nuevo. Ya Chesterton la identificaba en el comienzo de su obra *Ortodoxia* cuando manifestaba su asombro porque algunos teólogos discutiesen el dogma del Pecado Original. Para Chesterton era tan evidente que lo consideraba el único dogma que podía demostrarse solo con mirar la realidad del mundo y del hombre.

La nueva rebeldía solo permite reconocer una culpa. La única culpa es la de quienes mantienen el propósito de obedecer. Este dibujo de fractura entre los sabios del mundo y los pobres de Yahvé la proyecta también Chesterton en una frase ingeniosa: «¿Por qué todos los tontos del mundo se imaginan que el alma solo es libre cuando desobedece?»

Una pregunta así puede tener muchas respuestas. De hecho, las palabras de Chesterton nos permiten descubrir que vivimos atrapados por un relato omnipresente y fundado en la autoindulgencia. Un relato peligroso que niega la culpa y el pecado para permitir subsistir en una cultura desquiciada de sentimentalismo y victimismo. Hace tiempo que dejó de interesar distinguir entre el bien y el mal porque lo exige la autodeterminación del individuo. Ahora, a este lujo solo propio de emperadores y sátrapas, se unen nuevas licencias.

El dolor y el héroe

Así, el estado de la cuestión se complica. Especialmente peligroso en este ambiente es el desarrollo tecnológico y la trampa de las redes sociales, que dificultan diferenciar lo virtual de lo real. El ámbito virtual nos otorga mucha holgura, nos permite cometer errores por los que no es necesario pagar, al menos inmediatamente. No obstante, lo real juega con márgenes más estrechos.

El hombre fuerte y que es capaz de soportar el dolor no es moderno. Vislumbrar lo eterno requiere salir de la modernidad y de la posmodernidad. Entonces el sufrimiento empezaría a ser sereno. Cuando el hombre descubre que el tiempo es solo una criatura, una nueva luz permite entender que el auténtico mal no es el dolor sino el miedo a padecerlo. La contingencia del tiempo nos descubre la transcendencia del

dolor: donde hay dolor algo importante está en juego. Las espadas están en alto y podemos ganar, aunque no lo veamos hoy ni sea pronto. La luz de lo permanente desvanece el desaliento y la inquietud. Nuestro deseo no pierde de vista su meta, sea cual sea el pronóstico para mañana. Entonces, la esperanza se renueva porque el deseo de ser dignos se percibe como posible.

No se puede desear nada de forma eficaz si psicológicamente tenemos la sensación de ser incapaces de alcanzarlo. Cuando la voluntad desfallece, es necesario, para volverla a despertar, una labor de remodelación de nuestras representaciones que nos permita percibir de nuevo lo que queremos como accesible y deseable. Reavivar la voluntad nos impone la obligación de cambiar de paradigma y una buena forma de empezar es cambiar de lecturas. Antes que cualquier otra cosa es necesario recobrar la esperanza en lo que creemos y en nuestra capacidad para vivir según los principios que supone nuestra creencia.

Una reconfiguración de nuestras percepciones permitirá a la sociedad llegar a aceptar el precio. Frente a la simple resignación, se impondrá la verdadera aceptación. El resultado es que no nos limitaremos a sufrir hasta las consecuencias de su eventualidad, sino que de alguna forma seremos capaces de elegirlos, significando elegir realizar un acto de libertad que supone el rechazo del miedo, cuando este se manifiesta en fórmulas como el terror. Entonces, el valor del dolor sería infinito para las víctimas y nulo para los victimarios. La víctima que asume su papel se convierte de esta manera en el héroe más indómito y la resiliencia de la sociedad se fortalece.

Llegar tan lejos exige estar convencido de que no todas las opciones son iguales. El empate entre el bien y el mal, el relativismo, no puede alimentar la resistencia. Solo los héroes merecen ser recordados, solo los buenos merecen ser considerados, solo los buenos pueden ser la referencia, solo los buenos son un modelo de vida. Y los buenos son los que hacen el bien, dejemos que la belleza salve al mundo.

Pero los héroes necesitan nombre de hombre o de mujer, necesitan tener origen e historia personal, necesitan tener pasiones, virtudes y, por supuesto, algún pecado del que arrepentirse. La condición humana del héroe es la que le otorga la condición de modelo. Este aspecto es clave porque resulta movilizador. El verdadero estímulo es saber que la gesta está al alcance de todos y eso a pesar de todas las dificultades. El

héroe alimenta nuestra esperanza porque nos demuestra que nuestras aspiraciones pueden alcanzarse.

Saber que la gesta está al alcance de la mano de un hombre con nombre y con historia es un auténtico estímulo para todos los hombres, para los capaces de admirar la aventura de vivir con sentido e intentan emular a los que así lo hicieron. Nombre para conocer, condición humana para estimular, hazaña para admirar son los elementos básicos con los que debe jugar el poeta para sostener la esperanza en los días más grises. El hombre, el nombre y la gesta son la materia prima, y la palabra su proceso de transformación.

Es posible que muchos lleguen pensar que es la palabra la que concede el valor añadido al producto, pero cada detalle tiene su importancia. La palabra es la encargada de unir al héroe con su público. Si borramos las palabras, aunque tengamos nombre, hombre y hazaña nos quedaremos sin relevo. El relato tiene una función social que no es otra que inspirar la acción de los que escuchan. Si además concedemos algo de valor al sentimiento, como palanca capaz de movilizar la adhesión, entonces nos ocuparemos de incorporar la poesía y también la música, y el poeta se convierte de esta manera en parte de la hazaña.

Esta actitud es posible cuando personal y socialmente se ensalza el valor de los valores sobre los que se fundamenta la vida social. El discurso de los valores es necesario, pero no suficiente si no está hecho vida. Solo cuando los valores se identifican con personas que intentan vivirlos son creíbles. Sin rostro humano los valores son solo retórica. Cuando descubrimos la tensión que en otros genera la lucha por vivir según unos principios, es cuando aceptamos la legitimidad de su palabra para impulsarnos más allá de lo que nos interesa. Para poder resistir el dolor que otros nos imponen necesitamos un crucificado al que mirar con respeto, esperanza y admiración. Los héroes cumplen una función por lo que hacen, pero también por lo que enseñan a hacer. Sin héroes, la indiferencia gana.

Por eso estamos viviendo también un tiempo en el que se está produciendo una revalorización del testimonio y del testigo como fuente primaria de conocimiento. El auge de la cultura digital permite una relación más directa e inmediata, donde el impacto emocional de la imagen es más fuerte que las reflexiones más profundas.

Así, la pedagogía de la celebración supera a la del simple recuerdo. Las víctimas merecen ser celebradas porque, son héroes y, políticamente, su dolor tiene sentido. No hacerlo es, además de una injusticia, perder la oportunidad de reforzar la legitimidad del Estado frente a la violencia ilegitima.

El relato tiene una función social que no es otra que inspirar la acción de los que escuchan. Si además concedemos algo de valor al sentimiento como palanca capaz de movilizar la adhesión, entonces nos ocuparemos de incorporar la lírica, y también la música. El poeta se convierte de esta manera en parte de la hazaña. De alguna manera, el poeta, el escritor, es herido por la realidad y por ello tiene una perspectiva más clara sobre lo que está pasando. Es capaz de sentir el impacto de lo que está sucediendo y proyectarlo. Las letras humanizan los acontecimientos. Los hechos, sin más, dejan de ser solo noticia para convertirse en acción viva, donde la persona se enfrenta al drama de la vida dándole o no sentido.

Con todo, la literalidad del lenguaje pierde peso frente al lenguaje figurativo. Las relaciones son más personales y el poder del protagonista del mensaje es tan relevante como el mensaje mismo. Realmente, protagonista y mensaje son parte de lo mismo, ambos construyen una relación cada vez más interactiva. Frente al saber tradicional, encerrado en los libros, el testimonio y el testigo ganan terreno e influencia. Este aspecto es relevante y potencia la importancia que siempre ha tenido el compromiso personal. Con esta nueva perspectiva el peso del papel de la memoria viva de las víctimas se multiplica.

Poder, legitimidad y manipulación

Cuando el espesor del presente es insuficiente, la retórica del poder puede degradarlo todo. La superficialidad del conocimiento de lo humano permite una más fácil manipulación de las realidades y de las palabras y, todavía más, permite separar lo material de lo espiritual, lo real de lo conceptual, los hechos de los pensamientos, los actos de las palabras. El lenguaje político moderno ha conseguido arrinconar la palabra deber. Claro que esto es consecuencia de haberse olvidado antes del todo el valor de la palabra ser. Sin ser y sin deber no puede entenderse el sufrimiento y sin aceptar el sufrimiento no se puede resistir la embestida del enemigo asimétrico. La negociación, según el nuevo modelo, no es una opción, es un imperativo.

La paz como acontecimiento ofrece muchas posibilidades. Realmente, ninguna paz es igual a las demás. Muchas paces son posibles y no todas valen lo mismo: algunas son más simpáticas que otras y, desgraciadamente, las hay verdaderamente monstruosas.

En fin, la clave de un mundo complejo e interconectado son los aspectos irracionales, los sentimientos. Y es que lo emocional prima sobre lo racional y un buen discurso resulta mejor que un discurso verdadero. Y, además, resulta más manejable que la razón. Esto se agudiza con una globalización que propicia el cruce de agendas y facilita la injerencia en los asuntos internos por terceros. Las políticas de influencia son, dentro de lo que se conoce como *Soft Power,* discretas y efectivas. Y suplantan la confrontación. Los peligros para la democracia son evidentes.

Con todo, donde hay poder, hay resistencia. Si los objetivos deseados están al alcance de la mano, la potencia no necesita transformarse en acto. Sin resistencia no tiene sentido el poder, que solo se experimenta como libertad en tensión con otras libertades. La guerra hace evidente esta relación pues esta existe en la medida que alguien está dispuesto a resistir, a oponerse a un envite.

En la guerra es fácil identificar la reciprocidad de acción entre el que ataca y el que resiste. Por eso el ataque y la defensa, la ofensiva y la defensiva tienen un carácter necesariamente complementario. De la misma forma, también en paz existe reciprocidad entre la acción que ejerce quien domina y los dominados, que con mayor o menor intensidad resisten a la imposición que sobre ellos se ejerce. Si el dominado acepta la dominación, el poder no se desgasta.

En cualquier caso y por bien que vayan las cosas, no hay ninguna estructura que pueda garantizar la automática, unánime y permanente aceptación de una legalidad y de una legitimidad. Quien promete un mundo mejor que durara irrevocablemente para siempre, hace una falsa promesa, pues ignora la naturaleza del hombre y su libertad. Todo poder está permanente puesto a prueba. El resentimiento, la reacción contraria puede aparecer en cualquier momento. Entonces, el poder frente a la resistencia puede o bien intentar destruirla o bien intentar limitarla para reconducirla. En el primer caso el poder sería directo o inmediato y en el segundo, indirecto o mediato.

Mientras que al poder directo le es indiferente la subjetividad del subordinado, el poder mediato quiere actuar sobre su conciencia, para que se convierta en sujeto obediente

incluso para alcanzar su colaboración. El poder mediato no anula la resistencia, la incorpora a la relación de las dos partes; por eso admite, dentro de unos márgenes, cierto rango de alternativas.

Las estrategias de poder exigen cambios continuos en sintonía con los resultados y los relatos en los que se fundamente la propia legitimidad del poder. Por eso tanto la propuesta del poder inteligente como la de la contrainsurgencia han tenido y pueden seguir teniendo valor, al margen de los costes.

La legitimidad se fundamenta siempre en una teoría política, por no decir en una ficción política, que en la medida que sea convincente tiene sentido. Legitimidad es lo que se acepta como legítimo y siempre es la aspiración última de toda intervención del poder. El poder sin legitimidad tiene fecha de caducidad y busca consolidarse justificándose en unos principios y valores en los que se pueda creer. Por eso en las nuevas guerras, en la era de la información, el componente discursivo expositivo es más importante que el choque de fuerzas. Al final, el poder inteligente es el que diseña estrategias capaces de producir resultados óptimos, siendo la medida última de la condición óptima de una estrategia, su capacidad de generar legitimidad.

En la guerra es fácil identificar la reciprocidad de acción entre el que ataca y el que resiste. Por eso el ataque y la defensa, la ofensiva y la defensiva tienen un carácter necesariamente complementario. De la misma forma, también en paz existe reciprocidad entre la acción que ejerce quien domina y los dominados, que con mayor o menor intensidad resisten a la imposición que sobre ellos se ejerce. Si el dominado acepta la dominación, el poder no se desgasta.

Guerra, terrorismo y ética

La guerra es un choque de poderes y no de meras fuerzas. La batalla táctica es a la vez prueba de fuerza y prueba de sentido, pero no se resuelve por la comparación del valor de las razones sino por el choque de las fuerzas. La fuerza es la clave, por eso la guerra no tiene sentido solo tiene función. No tiene sentido porque no juzga el sentido de las partes en liza solo «traduce la fuerza de uno y la debilidad del otro, más aún, traduce la una a la otra y recíprocamente». Es un traductor preciso que fija la posición relativa de los contendientes, mientras hay batalla se vive una absoluta identidad dialéctica en la condición compartida de combatiente.

La batalla iguala a las dos partes mientras ofrece la oportunidad de expresar su genio táctico, pero su desenvolvimiento tiende a romper la igualdad de partida. El combate no busca resolver una ecuación sino destruir una equivalencia. La equivalencia que fija el enfrentamiento entre dos partes que se miran, se escuchan, interactúan, se necesitan una a otra para descubrirse y entonces decidir.

Mientras dura el contacto las dos partes pueden matar y la muerte es la base de todos los cálculos, el motor de todas las decisiones, el mensaje universal que uno y otro utilizan para entenderse. En esta situación, la muerte iguala a las dos partes en una identidad de riesgo que se convierte en la categoría definitiva. En la batalla la condición decisiva es la de combatiente, lo demás no importa. Ahora bien, la identidad que fija el intercambio de golpes no dura siempre

Al final una parte gana y otra pierde, uno es el señor de la victoria y otro el esclavo de la derrota. En este momento, cuando se cierra el acontecimiento táctico, todo se pone en orden y el debate se acaba. El intercambio de muerte termina y por lo tanto se deja de tener la posibilidad de oír otro discurso distinto del vencedor. Mientras, nuevamente, las espadas están en alto los dos hablan, los dos cuentan; cuando termina la lucha solo habla uno, solo uno tiene potestad de matar. Pero si desaparece la batalla, si el campo táctico deja de ser determinante, si las intenciones y acciones dejan de contrastarse de un modo estrictamente físico, entonces la estrategia pierde su patrón de medida.

En estas circunstancias, la fuerza militar deja de ser decisiva por ser incapaz de traducir los mensajes políticos y estratégicos a su ámbito de actuación. La guerra descubre quien gana y quien pierde, sin embargo, no descubre quien tiene razón. No resuelve el debate de los valores, ni el de los intereses, la guerra se ajusta al veredicto de las armas.

La victoria no depende del valor de las causas enfrentadas. En el campo de batalla gana siempre el que tiene mejores cartas y las mejores cartas las tiene el más fuerte tácticamente, que es el que alcanza una superioridad técnica aplicada al desenvolvimiento operativo. Pero este discurso de la guerra parece haberse terminado, la batalla táctica ha muerto, el éxito táctico no importa. La inversión de los pesos la impone el cambio del contexto donde se hace la guerra, la fuerza sigue estando presente pero ahora lo definitivo es la prueba de sentido que cada parte encuentra en el enfrentamiento. Y eso cuando ahora se llega más lejos porque se ha descubierto la posibilidad de destruir el sentido del esfuerzo del enemigo sin combates decisivos.

Un poco de constancia puede ser suficiente para erosionar la voluntad de sostener cualquier esfuerzo en una lucha no vital. Y el centro de gravedad ha dejado de ser físico y de lo que se trata es de romper la relación entre el objetivo militar de la guerra y la finalidad política de la misma. En este contexto, cuando la prueba de fuerza no existe y hablamos de guerras que, en el fondo, no están sucediendo, aunque ocupen las páginas de todos los periódicos, en estas circunstancias nos encontramos ante una prueba de sentido.

En este nuevo escenario, cuando los componentes inmateriales pesan más que los materiales, es posible destruir el sentido del esfuerzo del enemigo sin combates decisivos. La batalla ha dejado de ser el rito fundamental de la guerra. El centro de gravedad ha dejado de ser físico y de lo que se trata es de romper la relación entre el objetivo militar de la guerra y su finalidad política.

En este contexto, cuando la prueba de fuerza no existe, la guerra se hace virtual y se convierte en un sucedáneo de sí misma; la clave es el peso de las apuestas y aparece la asimetría en el envite. De esta manera, los contendientes dejan de tener la misma condición básica, la igualdad que impone el combate se rompe, uno puede estar luchando a muerte y el otro solo por su utilidad. El que resiste más gana siempre. Las partes no luchan entre sí. Las partes luchan contra sí mismas para permanecer erguidas más tiempo que el adversario.

El combate cesa cuando ya no significa nada para uno de los adversarios, el combatiente esta vencido cuando está convencido. El convencimiento antes era consecuencia de la aceptación de la derrota, pero ahora se llega más lejos. Se ha descubierto la posibilidad de escapar de la prueba de fuerza decisiva resistiendo en otros dominios fuera del campo de batalla.

Como consecuencia, la guerra se transforma en pura retórica, todo es discurso, todo es simulación y solo unos pocos sostienen el pulso. Estamos delante de una representación donde la acción militar solo sirve para captar la atención de las cámaras y de esta manera proyectar mensajes. Acción y mensaje buscan ser lo mismo. En el momento que se disocian, cuando la acción contradice el mensaje, se esfuman las posibilidades de ganar. Al perder la lucha significado su resultado queda al margen del balance de fuerzas. La respuesta en el espejo asimétrico de una guerra entre la gente y a la vista de la opinión pública provoca un intercambio de mensajes con muchos códigos; entre ellos el de los

golpes, donde la violencia se encarga de amplificar el sonido y aumentar el alcance de las palabras e ideas, pero donde la forma de empleo de la fuerza puede desnudar cualquier causa de su sentido.

En este desenvolvimiento cualquier posición puede ser desequilibrada por los propios gestos. Desplazarse sin entender el valor de cada movimiento significa perder la capacidad de ser inteligibles por el enemigo, por el amigo y por el resto del mundo. «En el choque de ejércitos y culturas, la incapacidad para comprender los movimientos del adversario es la llave de toda derrota: el mejor traductor gana. Aquel que cesa, al fin de traducir, pronuncia su derrota».

Además, de la misma forma que hay un uso legítimo de la violencia y otro uso ilegitimo, hay un uso político legítimo del dolor y otro ilegitimo. El dolor que fundamenta una política democrática basada en la igual dignidad de todos los hombres y en el respeto a la ley es un dolor pacificador, es un dolor con una función valiosa que enseña a buscar el bien común; el dolor que fundamenta la aniquilación de los derechos políticos y sociales del que discrepa es un dolor que alimenta el odio, es un dolor con una función perversa que destruye la posibilidad de buscar el bien común. La equidistancia en estas cuestiones es peor que un pecado, es un error: un pecador puede arrepentirse, un imbécil no.

La espiral no podrá detenerse si a esta tendencia deshumanizadora le unimos el rugido de un coro fanático que, durante muchos años, ha repetido el estribillo estridente del himno que ensalza al que apretó el gatillo o colocó la bomba. Pero la violencia envejece rápidamente, y el atractivo que inicialmente puede provocar pronto se desvanece porque arrastra al hombre a dejar de serlo. La violencia pronto deja de estar segura de sí misma y para sostenerse con la cara limpia necesita invocar a la mentira.

Desenmascarar el pacto entre la mentira y la violencia es una responsabilidad personal. Ahí está la grandeza del hombre que elige la verdad, la justicia y el dolor frente a la mentira, la violencia y su comodidad. El sufrimiento es inevitable al levantarse contra los dragones sin estar dispuesto a convertirse en uno de ellos. La tibia indiferencia es una actitud posible cuando nada relevante está en litigio, pero cuando lo que está en juego es la esencia de la propia convivencia, la indiferencia es una forma de despreciarla.

Un atentado puede ser controvertido en muchos aspectos, pero nadie, ni siquiera los terroristas, puede ignorar el valor del dolor de las víctimas. Ellos precisamente son muchas veces los más conscientes del valor de ese dolor. Por eso, cuanto más sensible es una sociedad al valor de la vida humana y con más fuerza rechaza el uso político de la violencia más vulnerable es a las acciones terroristas.

En este entorno nuestro posmoderno, el terrorismo termina trazando una confusa función hiperbólica que solo puede desdibujarse con la determinación del que acepta el riesgo de convertirse en víctima, aunque para el pensamiento débil esto sea una imposibilidad. El más grave de los daños que nos puede imponer la violencia política es la disolución de nuestras creencias. Los terroristas pueden acabar robándonos todo aquello en lo que habíamos creído.

La paradoja que se nos presenta no es fácil de asimilar y desde luego rompe con la lógica de los que aspiran al paraíso en la tierra: la única forma de defender la vida y la libertad es aceptando el riesgo de que nos la arrebaten de un tiro sin perder la convicción y compostura. El panorama contradictorio que nos impone la lucha contra el miedo marca un camino tortuoso para el hombre que busca vivir la dignidad de lo humano.

Responder al miedo exige estar dispuesto a pagar todos los días el más alto de los precios mientras nos esforzamos por llegar a fin de mes. Desgraciadamente, en la sociedad del bienestar los héroes parecen tontos. El problema es de cosmovisión. Se piensa que el precio de la paz lo deben pagar otros; además, el propio Estado nos educa en este principio. Pagamos impuestos fundamentalmente para no sufrir, para no temer. No pagamos impuestos para que se nos exija ser héroes. Precisamente en eso en gran parte consiste el contrato social moderno; el ciudadano renuncia a la dignidad de ser héroe y el Estado se encarga de garantizar su bienestar a cualquier precio. El ciudadano se declara conforme con el resultado político mientras le dejen en paz. Esa es su ética.

Por el contrario, la ética militar es una función histórica continua, un soplo vital humano, que se fundamenta en una relación ordenada del binomio Eros-Pathos, de la bipolaridad que enlaza el amor y el sufrimiento. Es hija de un amor obediencial sufriente. La ética militar sería así un impulso civilizador destinado cuya función sería integrar tensiones y contrarios omnipresentes.

Por supuesto que tiene una dimensión cultural, pero no solo, porque en todas hay un aliento de superación de contradicciones indómitas que se aceptan mirando más allá, para ennoblecer lo más vil. El resultado obliga a renunciar, pagando el alto precio que exige la fatalidad de lo que pueda quedar de humano dispuesto a rehusar convertirse en bestia.

Ritualizar la guerra supone su transformación. Esta deja de ser un impulso biológico para convertirse en un acto social y político que puede ser, de alguna manera, disciplinado y ordenado por un entramado institucional.

Los ritos de declaración de guerra y de victoria no responden a un derecho reconocido al enemigo, sino, fundamentalmente, a una exigencia interna. La dimensión religiosa en todo lo relacionado con la guerra en los pueblos de la antigüedad era evidente. Ignorar los ritos exigidos convertía las acciones bélicas en actos impíos, y, por lo tanto, la victoria no merecía ser reconocido como meritoria. El carácter teológico de la guerra y la victoria ha sido y puede seguir siendo para algunos el fundamento más fuerte de su legitimidad. En cualquier caso, el rito, religiosos o cívico, es requisito necesario para la completa legitimidad de la guerra. El rito es imprescindible para vincular el uso de la fuerza con los mitos de cada cultura y, por lo tanto, con una dimensión transcendente.

En la guerra virtual, la ética militar, sus virtudes, sus ritos y mitos, su solidaridad con los caídos… son solo elementos folclóricos adecuados para el estudio de los antropólogos, arqueólogos y sociólogos. El mundo militar se convierte en un mundo indómito, pero sin interés. Este se observa desde la pantalla del televisor como un espectáculo que puede a lo sumo invitar a un *like* o un *dislike*. El frío cálculo de los deseos del público permite una conveniente deconstrucción y construcción continua, ordenada al sostenimiento de una coexistencia sin vínculos sólidos.

Conclusión

La historia nos enseña que en el pasado la religión fue la clave de todas las culturas y civilizaciones conocidas. La creencia sostuvo el *ethos* que les dio vida y sentido. Europa, siendo original por su condición de civilización de ideas, las configuró por la inspiración del cristianismo. Sin embargo, el nuevo experimento europeo es una experiencia insólita, que pretende no solo prescindir de la religión, sino hacer de su rechazo fuente esencial de identidad como nueva civilización. No se trata de negar o cuestionar la existencia de

Dios. Se trata de expulsarle de lo social, de volverle completamente la espalda porque no importa, no cuenta, no está presente, no interpela, no genera tensión y no impone un camino de búsqueda.

Negar la existencia de Dios coloca al hombre solo frente e a lo desconocido. Crea una dinámica que lo arrastra al nihilismo o a los datos crudos. La realidad entonces es solo apariencia o es solo una acumulación de datos e información, que no precisa reflexión y esfuerzo. Nada tiene verdadero sentido porque todo es negación o todo es afirmación. No hay tiempo para la idea. Solo hay tiempo para una breve emoción, que busca satisfacción en el me gusta o en el me lo compro. Enemiga de cualquier narrativa, la posmodernidad pretende destruir todos los ritos menos uno, el del intercambio de bienes, servicios y activos. El único rito que se preserva es el que relaciona al consumidor con el vendedor. El militar y el héroe son sinsentidos.

Pero el nihilismo no es rentable para el mercado, por eso la mecánica afirmativa de una sociedad transparente se impone. Y es que la disposición de colocarse de espaldas a lo transcendente tiene sus consecuencias. El crepúsculo del pensamiento y la reflexión es el anuncio de un fin de ciclo.

El ser de Occidente está amenazado por la parálisis que impone el triunfo de la tecnología como destino, del medio como fin. La tecnología tiene su propia dinámica, en la que ni el hombre ni la historia cuentan, ni desde luego el sentido ético de su empleo. Una sociedad ordenada por la hipertecnificación y que aspira a alcanzar la ensoñación de la completa transparencia y estabilidad, según Byung-Chul Han, niega la reflexión, al negar la tensión propia del dualismo.

La sociedad posmoderna de la transparencia todo lo tiene presente, todo está al alcance de su vista. Todo fluye aceleradamente sin presión, sin problemas y sin diferencias, porque es capaz de procesar todos los datos, de integrarlos diluyendo su contraste.

La mirada compleja exige tiempo para poder ser contemplativa. Y la contemplación es incompatible con una hiperrealidad que, además, es puro espectáculo, que solo moviliza un me gusta. La diferencia no es solo de cantidad, también de cualidad, de profundidad y de transcendencia. Llegamos a un infierno de lo igual, donde todo vale y todo vale lo mismo. La Biblia y el Corán valen lo mismo, la única diferencia es el precio que marca la librería que los vende.

Las relaciones personales no se relacionan con el dolor, con el conflicto, con la tensión, sino con el placer y el disfrute. El culto al yo es demasiado exigente porque termina imponiendo una dictadura del logro personal. Emerge un narcisista absoluto que elige el espejo como amo sin descubrir que su elección le convierte en esclavo del más cruel de los dueños.

Ser hoy moderno es no ser capaz de detenerse, y menos de quedarse quieto. La insatisfacción va unida a esta nueva modernidad, que no encuentra nunca suficientemente gratificado el esfuerzo y el riesgo que demanda conquistar avances colectivos. Y es que para el individuo reunirse es perder libertad.

El orden social es así un vacío globalizado, que se estructura por la intervención del mercado, encargado de satisfacer el deseo continuo de consumo. Es un mundo sin nosotros, porque solo existe el yo. Y este se autodetermina en sus elecciones de gasto. Consumo luego existo.

El militar, en este contexto, es un personaje extemporáneo, digno pero desadaptado. Pero, como guardián de las esencias y sometido a una tremenda pulsión, es un héroe y una base para la necesaria refundación.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos**

Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

62/2025 1 de septiembre de 2025



Miguel Ángel Melián Negrín *

El retorno a las esferas de influencia

El retorno a las esferas de influencia

Resumen:

El concepto de esferas de influencia ha resurgido como categoría clave para entender la reconfiguración del orden internacional en un contexto marcado por la rivalidad entre grandes potencias. Lejos de ser un vestigio de la Guerra Fría, las esferas de influencia reflejan la lógica realista de un sistema anárquico en el que las potencias buscan asegurar su entorno inmediato y proyectar poder. La erosión del multilateralismo, el ascenso de potencias revisionistas como China y la pérdida de liderazgo de Occidente han reactivado dinámicas de competencia regional que vuelve a delimitar regiones de poder para las potencias.

Todo ello mientras Europa experimenta un declive estratégico y el Indo-Pacífico se posiciona como el nuevo epicentro del poder global, con EE. UU. y China disputándose la influencia mediante alianzas, inversiones y presión diplomática. Estas nuevas esferas ya no se basan exclusivamente en control militar y su gestión representa un reto fundamental para evitar conflictos abiertos y repensar las reglas del sistema internacional, que se aleja de la cooperación liberal hacia una competencia estratégica sostenida.

Palabras clave:

Realismo - Esfera de Influencia - Poder - Indo-Pacífico - Geopolítica

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

The return to the spheres of influence

Abstract:

The concept of spheres of influence has reemerged as a key category for understanding the reconfiguration of the international order in a context marked by great power rivalry. Far from being a vestige of the Cold War, spheres of influence reflect the realist logic of an anarchic system in which powers seek to secure their immediate surroundings and project power. The erosion of multilateralism, the rise of revisionist powers such as China, and the loss of Western leadership have reignited regional dynamics of competition that once again delineate zones of influence for major powers.

While Europe experiences a strategic decline, the Indo-Pacific is emerging as the new epicenter of global power, with the United States and China vying for influence through alliances, investments, and diplomatic pressure. These new spheres are no longer based solely on military control, and their management poses a fundamental challenge to preventing open conflict and rethinking the rules of the international system, which is shifting away from liberal cooperation toward sustained strategic competition.

Keywords:

Realism - Spheres of influence - Power - Indo-Pacific – Geopolitics

¿Por qué hablar hoy de esferas de influencia?

En un momento de creciente complejidad geopolítica, el concepto de *esfera de influencia* ha regresado con fuerza al vocabulario de analistas, diplomáticos y estrategas. Tras décadas en las que parecía haberse diluido bajo la lógica del multilateralismo, la globalización y la expansión de los marcos normativos liberales, hoy se asiste a una reconfiguración del poder global que revive las lógicas tradicionales de competencia entre grandes potencias. Las acciones de actores como Rusia en Europa del este, o de China en el Indo-Pacífico y África, revelan una voluntad clara de redefinir zonas de influencia bajo una lógica estratégica que recuerda a los equilibrios propios de la Guerra Fría, aunque con nuevos instrumentos y objetivos.

Las esferas de influencia, desde una perspectiva del *realismo*, son una manifestación natural del sistema internacional, caracterizado por la lucha por el poder y la necesidad de preservar el equilibrio. Para autores como H. Morgenthau, las grandes potencias tienden a establecer zonas de influencia no solo como medida de seguridad, sino como mecanismo para proyectar su prestigio, asegurar sus intereses vitales y minimizar la incertidumbre estratégica. En este sentido, el mundo actual -marcado por la erosión del liderazgo estadounidense, el auge de potencias revisionistas y la ineficacia de determinados marcos multilaterales- crea un contexto propicio para que resurja esta lógica.

A partir de este punto, el denominado *neorrealismo* interpreta las esferas de influencia como un subproducto del orden anárquico internacional. Su máximo exponente, J. Mearsheimer, sostiene que, en ausencia de un árbitro global, las potencias buscan alcanzar la hegemonía regional y, para ello, tratan de asegurar su entorno inmediato impidiendo que otras potencias penetren en él. Desde esta óptica, la expansión de China en el Indo-Pacífico, la reafirmación rusa en el espacio postsoviético o la creciente presencia de Estados Unidos (EE. UU.) en ciertas regiones responden a una dinámica de competencia sistémica, en la que cada potencia trata de consolidar su posición y limitar la de sus rivales.

Hablar hoy de esferas de influencia no es, por tanto, una evocación nostálgica del pasado, sino una necesidad analítica para comprender cómo se están reorganizando las relaciones internacionales en un contexto competitivo. El abandono de la lógica cooperativa en favor de una política de bloques, las guerras por delegación, las presiones

sobre Estados periféricos y el uso instrumental del poder económico y tecnológico son señales claras de este retorno. Por lo cual recuperar el concepto de esfera de influencia permite, así, leer con mayor precisión los patrones de comportamiento de las grandes potencias y anticipar escenarios de conflicto o contención.

El concepto de *esfera de influencia*: evolución teórica

Cuando se menciona el término *esfera de influencia* se alude indudablemente a un espacio de configuración de poder y proyección estatal en múltiples niveles. En esencia, el término busca referenciar a una región o zona donde una potencia de primer orden -definidas por sus altas capacidades relativas al poder blando y duro desplegadas de forma simultánea- orienta sus esfuerzos para ejercer una influencia dominante. En este sentido, a través del despliegue de distintas capacidades, los Estados que disponen de esferas de influencia propias orientan sus acciones a excluir las injerencias de otras potencias. Dando lugar a un conjunto de prácticas de control y exclusión que se dan en una estructura jerárquica internacional.

Históricamente, las esferas de influencia han sido un fenómeno constante en las relaciones internacionales desde el siglo XIX hasta el final de la Guerra Fría, periodo que incluye desde el reparto colonial hasta los enfrentamientos *proxies* en Centroamérica en la segunda mitad del siglo XX. No obstante, las esferas de influencia alcanzaron su punto álgido en el último periodo mencionado, donde se asumió por parte de los países la división del mundo en dos bloques geográficos e ideológicos bajo el liderazgo de superpotencias. Esto suponía de facto la creación por parte de las potencias de un marco relacional cuya máxima se reducía a “conmigo o contra mí” en el imaginario colectivo estatal.

No fue hasta que se celebró la Conferencia de Bandung en 1955 cuando un grupo de países africanos y asiáticos deciden buscar una alternativa a este alineamiento impuesto, y del cual surgió el denominado *Movimiento de Países No Alineados (MPNA*), liderados por Nehru, Sukarno y Nasser. Esta reacción puso de manifiesto el desistimiento por parte de determinados países de obedecer o introducirse dentro de las doctrinas nacionales de influencia[1] y formar un bloque aparte, orientado a maximizar sus beneficios en pro de

[1]Tal y como lo eran la Doctrina Monroe en el hemisferio occidental o la Doctrina Breznev hacia el Este de Europa.

sus intereses nacionales, sin comprometerse con uno u otro bloque. Este tipo de iniciativas marcaría el inicio del desprestigio de las esferas de influencia que, sumada a la etapa poscolonial en múltiples regiones del globo, terminarían por asociar este término con valores antaño apegados a las doctrinas imperialistas[2].

Esta asimilación teórica suponía establecer una asociación entre las esferas de influencia y un orden antiguo que generaba conflictos. Menciones que ya se atribuían ya incluso en la década de 1920, definiendo el término como un "anacronismo peligroso"[3] empleado desde el bando occidental únicamente con el fin de contener a la Unión Soviética en el este. Abandonando esta lógica cuando ya no era necesario en términos geopolíticos y estratégicos para el desarrollo europeo.

En relación con la evolución expresamente teórica del concepto, a partir de los enfoques *realistas* se tiende a asumir las esferas de influencia como un resultado natural de la distribución de poder en un orden internacional anárquico. Aludiendo a Morgenthau nuevamente, y aunque nunca emplease el término formalmente, el establecimiento de zonas de predominio por parte de las potencias era un paso natural de cara a asegurar sus intereses vitales.

Este tipo de analogías sirven para entender cómo las grandes potencias orientan sus acciones hacia la hegemonía mediante la división de zonas de interés que impulsen su seguridad frente a otro competidor. Y, en la práctica, esto implica que potencias como Rusia, China, India o EE. UU. consideren inaceptables la intrusión de rivales en lo que consideran sus propias áreas vecinas estratégicas[4].

Por otra parte, las esferas de influencia también pueden ser comprendidas como arreglos factuales donde los poderes predominantes dominan la política exterior de países vecinos al mismo tiempo que sus competidores asumen determinadas limitaciones a la hora de involucrarse directamente en determinados territorios. No obstante, esta asunción no implica una aceptación moral de la esfera de influencia como tal. Existen,

[2] Varios autores identifican una gran connotación negativa a este término, atribuyéndole una interpretación que se basa en una fuerte asociación con las prácticas imperialistas que van desde el colonialismo hasta la suzeranía.
[3] La analista Mira Milosevich-Juaristi lo abarca en su artículo *Las raíces de la actual cultura estratégica de Rusia,* publicado en el Real Instituto Elcano. Disponible online en: https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/las-raices-de-la-actual-cultura-estrategica-de-rusia/#_ftn6
[4] Un ejemplo reciente de ello son las consideraciones del Profesor J. Mearsheimer de la situación actual del conflicto Ucrania-Rusia, donde argumenta que la expansión constante de Occidente hacia las cercanías de las fronteras rusas -definidas desde hace siglos como su esfera de seguridad vital- han llevado a la situación de crisis actual. El autor lo expone en el siguiente artículo: https://www.mearsheimer.com/wp-content/uploads/2019/06/Why-the-Ukraine-Crisis-Is.pdf#:~:text=But%20this%20account%20is%20wrong%3A,neighbor%20turned%20into%20a%20Western

pues, constantes intentos de detraer dicha influencia en pro de la propia, dando como resultado picos de tensión que puedan derivar en escaladas de conflicto entre potencias.

Por tanto, estas esferas reflejan, de forma descriptiva, los límites prácticos del poder e influencia de un Estado, llegando incluso a ser pactadas para reducir las posibilidades de conflicto. Por ello, y como ejemplo reciente de este fenómeno, es esencial comprender las dinámicas que se encuentran dentro de este concepto aplicado a un caso clarificador, Europa. Siendo ésta un escenario tradicional de equilibrio de poder y reparto de influencia hasta nuestros días.

Europa: de escenario clásico a declive histórico

El continente europeo ha sido desde el siglo XVI el escenario geopolítico clásico en el cual se decidía el equilibrio de poder global[5]. Sin embargo, en tiempos recientes ha experimentado un declive histórico relativo a su influencia internacional en términos geopolíticos. Desde prácticamente Westfalia (1648) hasta mediados del siglo XX, las grandes potencias europeas competieron -marcando un punto de inflexión en la historia- por configurar esferas de influencia tanto dentro como fuera del continente. A través de sus colonias y esfuerzos imperialistas buscaban consolidarse en el exterior[6], mientras que, por su parte, la constante búsqueda de acuerdos, conflictos y posterior reparto de zonas de Europa entre las principales casas reales buscaban establecerse en el interior[7].

Incluso el hecho de que las dos guerras mundiales -a las que se puede incluso aludir como *guerras civiles europeas*[8]- y la Guerra Fría hayan tenido lugar principalmente en territorio europeo conlleva a concluir que Europa ha sido teatro principal del equilibrio de poder contemporáneo. Primero como epicentro del enfrentamiento entre imperios en las décadas que comprenden de 1914 a 1945 y, posteriormente, como frontera entre dos esferas globales de influencia desde 1947[9] hasta la caída de la URSS en 1991. No

[5] No obstante, hay que recalcar que la principal potencia global hasta el siglo XVIII fue China, cuyo descenso comenzó a partir de la obligada apertura al comercio con Gran Bretaña, dando origen al conocido como "Siglo de la Humillación" en el siglo XIX.
[6] Por ejemplo, repartiendo sus colinas en África o Asia, donde la predominancia de Gran Bretaña, España, Francia, Portugal o Países Bajos llegaron a suponer un control de una gran parte del globo.
[7] Véase el Concierto de Europa de 1815, el cual sirvió a las potencias europeas para repartirse el continente tras la caída definitiva de Napoleón, afectando a territorios de las actuales España, Francia, Italia, Austria, entre otros.
[8] Así lo define el ex director del Real Instituto Elcano Emilio Lamo de Espinosa en una intervención para el medio La Nueva Crónica. Se puede acceder a la entrevista completa en el siguiente enlace: https://www.lanuevacronica.com/opinion/lamo-de-espinosa-y-el-declive-de-occidente_110907_102.html
[9] Quedando Europa dividida bajo el denominado "Telón de Acero", término acuñado por W. Churchill.

obstante, desde 1945 ya es plausible observar cómo Europa, devastada por la guerra y nula de plenas capacidades, cede su liderazgo estratégico a potencias externas que, de facto, ejercen sus intereses sobre el territorio desde entonces. Quedando plasmado en la división continental realizada en Yalta por los vencedores de la guerra y apostando por la lógica bipolar como principal criterio de división, marcando así el inicio del declive que terminará por la pérdida de sus posesiones coloniales y, por tanto, al declive relativo de su poder internacional.

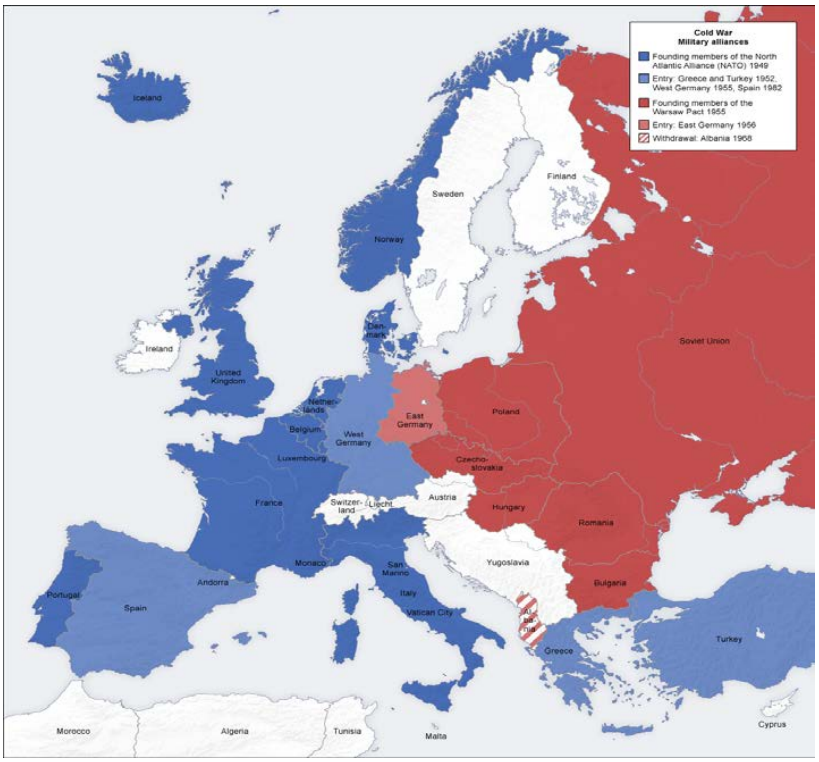


Figura 1. División de Europa en dos bloques antagónicos tras la Segunda Guerra Mundial. Fuente: PressBooks

A principios de la década de los noventa, con una URSS en descomposición y el nacimiento de nuevos Estados, llevó a un mayor protagonismo de la mayor organización supranacional de nuestros tiempos, la Unión Europea. Y aunque la Unión adquiere entonces un marcado carácter de notoriedad como actor económico y normativo, la narrativa recurrente ha sido la de una UE que se ha acomodado bajo el paraguas de seguridad estadounidense y que, falta de autonomía estratégica, ha sido incapaz de responder a desafíos clave para su seguridad, como el conflicto de Ucrania o las

amenazas provenientes del Norte de África. Como resultado, hoy se alude a Europa[10] como un ente focalizado en la diplomacia y la regulación, cuyas herramientas no son capaces de adoptar soluciones en un sistema aún regido por la búsqueda de intereses estatales a través del empleo de herramientas y acciones coercitivas[11].

Este tipo de visión apunta a que, pese a la prosperidad y desarrollo alcanzados en el continente, el hecho de carecer de un poder militar y unidad para influir en un entorno global cada vez más complejo determinan que pase a un segundo orden de potencias. Este tipo de análisis ya se pronunciaban en la década de los noventa, donde se estimaba que, tras la desaparición de una amenaza común como lo era la URSS, Europa se fragmentaría y perdería relevancia estratégica[12].

La ausencia de visión geopolítica, su obsesión legalista y su constante renuencia a proyectar poder militar más allá del marco que ofrece la OTAN para algunos países europeos han llevado a que el teatro antaño protagonista en cuanto a proyección de poder internacional se refiere, haya pasado a un segundo plano. A lo anterior se suma otros indicadores que terminan de confirmar esta tendencia.

Una demografía en fuerte descenso, menor cuota del PIB mundial de la Eurozona en proporción al auge de otras potencias como China o India, o el descenso del gasto militar relativo[13], hacen que la UE cada vez sea menos capaz de competir por sí sola, manifestando la alta dependencia de su contraparte estadounidense.

Esta visión obedece a que siguen considerando vigente su posición internacional bajo una correlación de fuerzas que nace hace ocho décadas y que ya ha dejado de corresponder a la realidad económica y demográfica de Europa. Donde su desplazamiento es más aún efectivo cuando se observa el crecimiento de potencias

[10] Asimilando erróneamente que *Europa* se compone únicamente de la Unión Europea y dejando de lado el resto de países europeos que completan el continente.
[11] En el artículo ¿El declive de Europa? Una visión maquiavélica, de Miguel Otero, se subraya cómo la Unión Europea es incapaz de responder eficazmente a los retos de seguridad el Este, poniendo como ejemplo de que, si se da el caso de que Rusia lleve sus tanques a Polonia, la Unión no tendría la capacidad necesaria para poder hacer frente a esta amenaza. El artículo está disponible online en: https://www.realinstitutoelcano.org/archive/opinion/el-declive-de-europa-una-vision-maquiavelica/#:~:text=que%20aunque%20est%C3%A9%20en%20declive,Europa%20cuiden%20mucho%20sus%20relaciones
[12] El ejemplo más significativo es el que realiza J. Mearsheimer en *Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War*. Disponible online en: https://www.jstor.org/stable/2538981
[13] El cual se pretende mejorar con las recientes medidas aprobadas por la Comisión para destinar 800.000 millones a la industria de defensa europea.

"emergentes[14]" como India o China y tiene como principal causa subyacente una debilidad estratégica in crescendo. Ejemplo de ello es que los países de Europa Central y Oriental buscan cada vez más el amparo estadounidense frente a un grado mayor de vulnerabilidad que encuentra en Europa, que sigue haciendo un esfuerzo inconmensurable por "reincorporarse al curso de la Historia"[15] y obligándose a adquirir mayores responsabilidades en torno a su seguridad y vulnerabilidad.

Esto no implica que la Unión haya perdido todo su poder. En contraste al declive relativo en poder duro, su potencia comercial, normativa y regulatoria hace que siga siendo un actor de peso, liderando estándares globales de comercio, medio ambiente o sociales que pueden ser interpretados como otra forma de poder no convencional. Pero, indudablemente, este tipo de argumentos se asumen como válidos en un escenario internacional abierto y orientado a la multilateralidad, dos elementos que en estas décadas anteriores han perdido peso en contraposición del poder duro[16]. Y, por tanto, dejan de ser útiles en un mundo de esferas de influencia rivales.

Y aunque los mapas aún la sitúen en el centro del mundo, la realidad es que cada vez más se observan fenómenos diferentes que aluden a un cambio de ciclo en el que el Atlántico deja de ser un escenario referente, dejando un hueco que está siendo acaparado por el Indo-Pacífico. Una región que acapara el 60% del PIB mundial, el 65% de la población total y una serie de escenarios de confrontación en disputa que opacan totalmente las bondades del teatro europeo, dejando tras de sí historia construida a través de los siglos y dando pie a una nueva etapa en la que incluso la Unión tiene visión estratégica propia.

[14] Si se analizan algunos casos desde el punto de vista histórico, como puede ser el de China, se puede observar que el término *emergente* no define correctamente al país asiático. Ya que, hasta el siglo XIX, fue la primera potencia en términos económicos, comerciales e incluso tecnológicos, poniendo de relevancia que no están emergiendo nuevamente, sino que intentan recuperar su antiguo rol en el sistema internacional.

[15] Así lo definen Emiliano Alessandri y Domènec Ruiz Devesa. El artículo está disponible online en: https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-mejor-opcion-para-europa-es-hacerse-cargo-de-su-propia-seguridad-y-defensa/

[16] Así lo ejemplificaba recientemente el exembajador español Jorge Dezcallar en una entrevista relativa a la decadencia actual de Europa. Sus declaraciones están disponibles online en: https://fusernews.com/exembajador-espanol-europa-esta-en-decadencia-y-perdera-su-nivel-de-vida/#:~:text=afirm%C3%B3

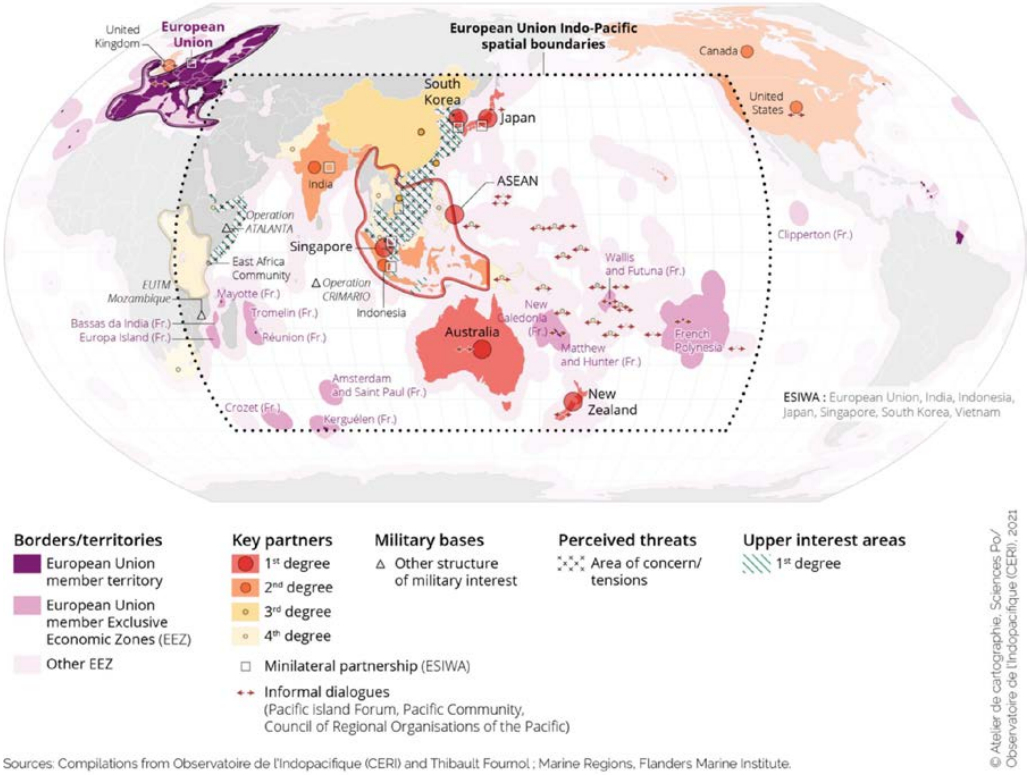


Figura 2. Visión del Indo-Pacífico desde el punto de vista europeo. Fuente: Observatorio del Indo-Pacífico.

El Indo-Pacífico: la otra cara de la moneda

El término *Indo-Pacífico* ha emergido en el vocabulario geopolítico reciente para denominar una vasta región que abarca desde las costas orientales de África hasta el Pacífico Occidental[17]. Y lejos de ser un simple constructo geográfico, el Indo-Pacífico responde a una lógica estratégica de redefinición del tablero de poder global. En esta región convergen algunas de las economías más dinámicas y de los Estados con mayor proyección geopolítica del siglo XXI como India o China, hasta potencias emergentes -según el ámbito- como Pakistán, Japón, Corea del Sur, Indonesia, Vietnam, entre otros. Cada uno, con capacidades propias de proyección regional y global, configura un espacio de interacciones complejas y densas, donde se entrecruzan alianzas, rivalidades históricas, tensiones territoriales y ambiciones hegemónicas.

[17] El profesor en Relaciones Internacionales, Juan Luis López, abarca el concepto en su artículo *El Indo-Pacífico como nuevo eje geopolítico global.* Disponible online en: https://www.unav.edu/documents/16800098/0/Articulo_Juan%2BLuis%2BL%C3%B3pez.pdf?

Además de su peso demográfico y económico, el Indo-Pacífico acoge algunos de los conflictos latentes o activos más delicados del escenario internacional, desde los enfrentamientos cíclicos entre India y Pakistán hasta la crisis permanente en torno a Taiwán, pasando por la disputa por el control del Mar del Sur de China, punto neurálgico de las principales rutas marítimas de comercio global. Convirtiendo esta región en un espacio decisivo, donde se está dirimiendo el equilibrio de poder del siglo actual.

Siguiendo esta lógica, la centralidad estratégica del Indo-Pacífico respecto a las esferas de influencia reside, precisamente, en que ha dejado de ser un espacio periférico para convertirse en el núcleo de intereses de los principales protagonistas del sistema internacional. En términos realistas, el ascenso económico y militar de China, sumado al crecimiento de India y a la proyección de potencias de segundo orden como Japón, Australia o Corea del Sur, ha desplazado el centro de gravedad del poder mundial desde el Atlántico hacia el eje Asia-Pacífico. Como ejemplo, EE. UU. ha respondido a esta transformación con un giro estratégico en su visión geopolítica[18], acompañado de un notable refuerzo de su presencia en la región, articulando una red de alianzas y acuerdos de defensa[19] que buscan contener la expansión china y asegurar su influencia.

[18] Que toma forma desde el año 2011 y ha ido construyéndose en las diferentes administraciones estadounidenses hasta nuestros días, definiendo una estrategia global con el Indo-Pacífico como eje central para su seguridad, hegemonía y defensa. Este tipo de conceptualizaciones estratégicas se cristalizan en documentos como la *US Indo-Pacific Strategy*, disponible online en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf

[19] Como el AUKUS, el QUAD y otros acuerdos de asociación estratégica como el caso de Vietnam o Filipinas.



Figura 3. Principales asociaciones en el Indo-Pacífico. Fuente: The Economist.

Bajo el mandato de Biden, el país profundizó su cooperación con países clave del sudeste asiático como India, Vietnam, Filipinas o Malasia, no sólo en términos militares, sino también mediante mecanismos de inversión, transferencia tecnológica, comercio y fortalecimiento institucional[20]. Estos vínculos, más allá de su valor bilateral, son la expresión moderna de una esfera de influencia, en tanto buscan consolidar un entorno regional favorable a los intereses estratégicos estadounidenses, disuadir la proyección militar de China y garantizar la continuidad de un orden liberal favorable a la visión estadounidense.

[20]Algunos ejemplos: Acuerdo EE. UU.-India en Cooperación militar en 2023; Acuerdo de Asociación Estratégica con Vietnam en 2022; Acuerdo de Defensa con Filipinas en 2024; Renovación del Acuerdo de Defensa con Japón en 2024.

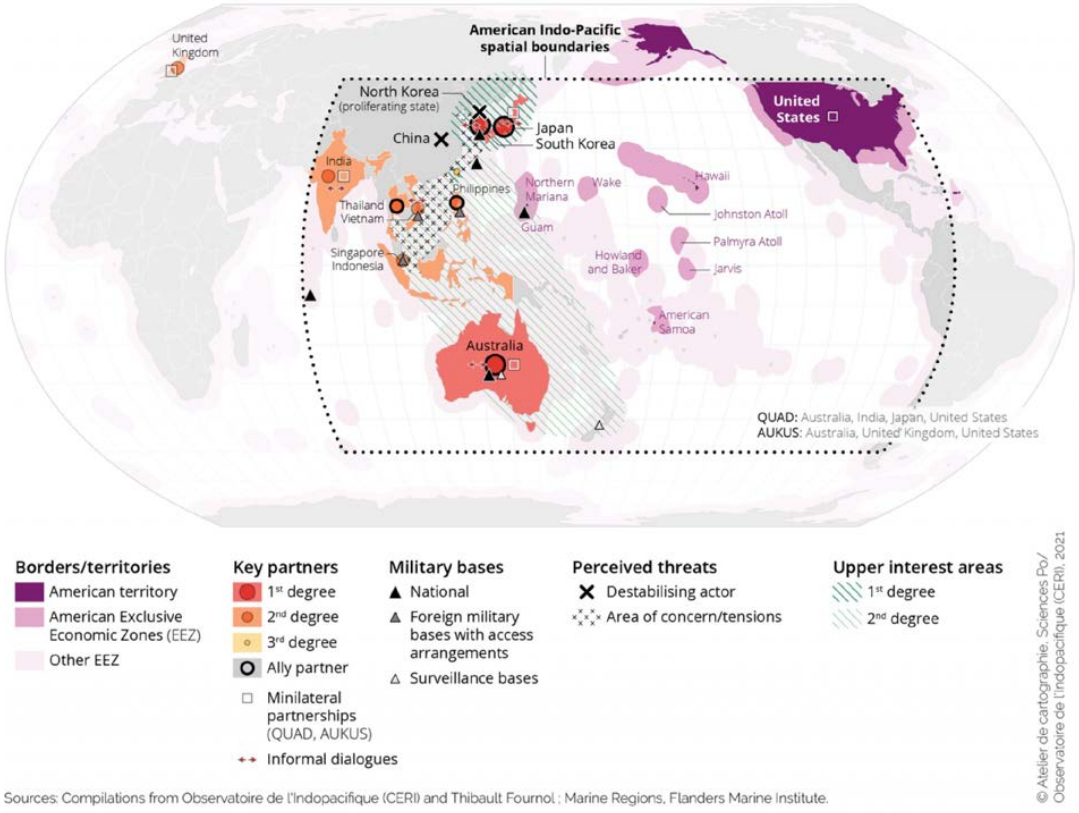


Figura 4. Visión del Indo-Pacífico desde el punto de vista estadounidense. Fuente: Observatorio del Indo-Pacífico.

En el lado opuesto, China ha impulsado su propia área de influencia en la región, combinando una creciente presencia naval con instrumentos económicos y diplomáticos[21]. Bajo esta lógica, Pekín busca establecer una zona de predominio estratégico en su periferia inmediata, con especial énfasis en el Mar del Sur de China, el estrecho de Malaca y las rutas que conectan con el Índico. Esta esfera de influencia se manifiesta tanto en la construcción y militarización de islas artificiales[22] como en el uso selectivo de incentivos económicos y presión política sobre países del sudeste asiático.

[21] Por ejemplo, la conocida Iniciativa de la Franja y la Ruta.

[22] Además de su tradicional conflicto con otros países regionales por el control de las Islas Spratly, las Paracel u otras, China también ha tenido recientemente un pico de tensión con Japón al introducirse en su espacio aéreo sin consentimiento. Concretamente, sobre las Islas Senkaku. Para más información se recomienda acceder al siguiente enlace: https://thediplomat.com/2025/05/in-first-china-coast-guard-helicopter-enters-japans-airspace-near-disputed-islands-escalating-tensions/

Al igual que EE. UU., China estructura alianzas, ofrece protección, provee financiación y define marcos institucionales para proyectar su visión del orden internacional[23], con la diferencia de que lo hace desde una concepción más autoritaria del poder interno y la soberanía[24]. El resultado es un espacio cada vez más dividido entre dos polos de poder: uno centrado en Washington y otro en Pekín, que se enfrentan no sólo en términos estratégicos, sino también en modelos de gobernanza, desarrollo y visión civilizacional.

En este tablero, también aparece un tercer actor con una presencia más marginal pero significativa: Rusia. Su proyección hacia el Pacífico, debilitada por la guerra en Ucrania y su creciente dependencia energética con respecto a China, no alcanza aún los niveles de influencia que tuvo en Eurasia. No obstante, Moscú mantiene vínculos estratégicos con actores clave como India[25], Corea del Norte y, sobre todo, con la propia China, con la que ha profundizado una alianza de conveniencia frente a Occidente.

[23] Desde mejorar la interlocución con organizaciones como la ASEAN hasta impulsar la ampliación de los denominados BRICS, pasando incluso por negociar un marco de libre comercio con países vecinos como Japón y Corea del Sur.
[24] Tanto nacional como de otros países, ya que, una de las prerrogativas de la política exterior china es la no intervención en los asuntos internos de otros países. Política que se contrapone frontalmente con la desplegada por EE. UU. en estas décadas anteriores.
[25] Cuya estrategia oscila entre situarse convenientemente en medio de sus socios estadounidenses para cuestiones relacionadas con la tecnología y la defensa y, al mismo tiempo, en cuestiones energéticas con los rusos.

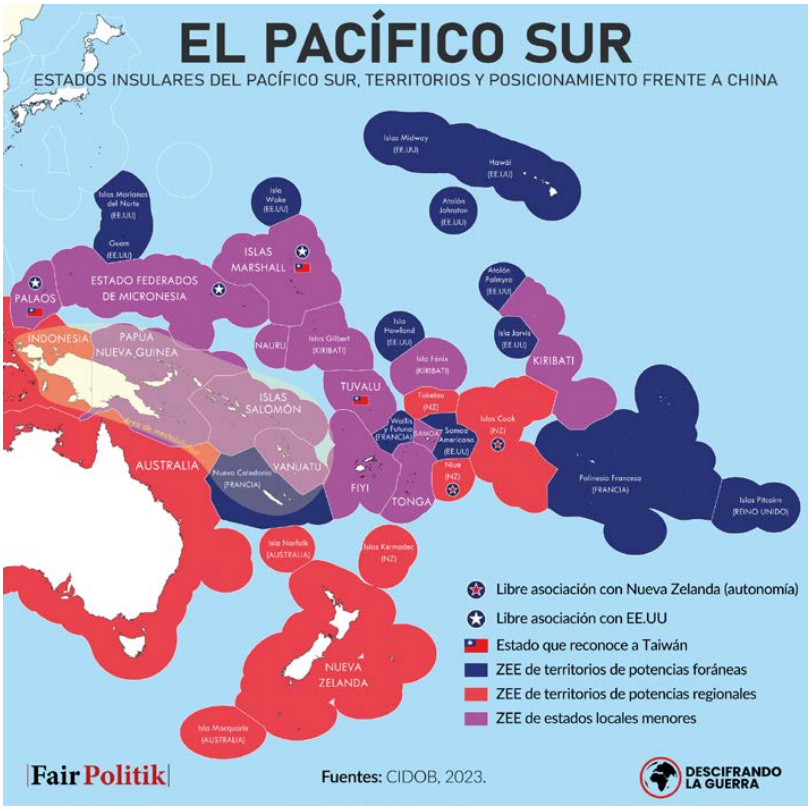


Figura 5. Posicionamiento regional frente a China en el Pacífico Sur. Fuente: DLG

Aunque su capacidad de proyección en el Indo-Pacífico es limitada, Rusia actúa como potencia residual que refuerza ciertas dinámicas de polarización, especialmente en términos de cooperación militar y diplomática. Y, en el caso de que se tuviera que posicionar en uno u otro lado de las esferas comentadas, la opción china parece la más viable para con sus intereses. En este sentido, la región no responde a una estructura rígida, sino a una estructura más compleja de alianzas cruzadas, estrategias de autonomía relativa y juegos de poder indirecto, donde actores intermedios buscan preservar márgenes de maniobra sin alinearse completamente con ninguna de las dos potencias dominantes.

El Indo-Pacífico representa, así, la manifestación más avanzada de una reconfiguración del orden internacional basada en esferas de influencia. Esta región reúne todos los elementos que definen esa lógica: rivalidad hegemónica entre superpotencias, equilibrio de poder entre actores primarios y secundarios, formación de alianzas defensivas y ofensivas, espacios de confrontación directa (en lo comercial o lo militar) e indirecta

(como en el caso de Taiwán), e incluso actores disruptivos con capacidad de desestabilización regional, como pone de relevancia el caso de Corea del Norte.

No obstante, la peculiaridad del Indo-Pacífico radica en que esta confrontación trasciende la mera disputa de poder geográfico, tratándose incluso de una pugna entre visiones del mundo y modelos políticos, económicos y culturales. Afectando, por ende, a la concepción de esferas de influencia, donde ya no solo delimitan zonas de control estratégico, sino que también encarnan proyectos civilizacionales contrapuestos. De ahí que la región se haya convertido no solo en el epicentro de la competición geopolítica global, sino también un ejemplo revelador de cómo se estructuran las fuerzas que componen las esferas de influencia actuales.

Las esferas de influencia como clave del desorden global

El concepto de esfera de influencia, lejos de ser un vestigio anacrónico del orden westfaliano o una reliquia de la Guerra Fría, ha reaparecido con fuerza como una lente privilegiada para comprender la lógica que rige el comportamiento de las grandes potencias en este siglo. Frente a la narrativa que prometía un mundo regulado por normas, instituciones y mecanismos cooperativos, la dinámica actual del sistema internacional revela un retorno sostenido de la lógica de poder, la competencia estratégica y la fragmentación de los marcos globales. En este contexto, las esferas de influencia resurgen no solo como una realidad empírica observable, sino como una categoría analítica indispensable para comprender la configuración del orden emergente.

Así pues, la teoría de las relaciones internacionales ha sostenido que, en un sistema anárquico y competitivo, las potencias tienden a delimitar espacios de influencia para asegurar su entorno inmediato, proyectar poder y contener amenazas externas. Por lo que se observa que esta racionalidad estratégica no ha desaparecido con el final de la Guerra Fría, sino que ha mutado y se ha adaptado a las nuevas condiciones de poder. La ausencia de un liderazgo global claro, la erosión de los consensos normativos internacionales y la emergencia de potencias emergentes han propiciado un entorno donde las zonas de influencia vuelven a adquirir centralidad, aunque bajo formas más complejas y difusas.

A diferencia de las divisiones geopolíticas rígidas del siglo XX, las esferas contemporáneas ya no se limitan a la ocupación territorial o al control militar directo. La influencia se ejerce ahora a través de una combinación de medios: inversiones estratégicas, presencia tecnológica, interdependencia económica, normas regulatorias y redes diplomáticas. Esta hibridación de instrumentos permite a las potencias moldear su entorno sin necesidad de imponer una dominación formal, operando a través de vínculos asimétricos y estructuras de dependencia funcional. En este sentido, las esferas de influencia actuales no solo delimitan espacios geográficos, sino también campos normativos, económicos y civilizatorios.

Como resultado, la revitalización de este concepto tiene implicaciones profundas para el análisis del sistema internacional. En primer lugar, constata el retorno de una lógica bipolar en la que la competencia entre grandes potencias reconfigura las reglas del juego global. En segundo lugar, introduce una creciente volatilidad en la política internacional, donde los márgenes de autonomía de los Estados intermedios se ven reducidos por las presiones contrapuestas de bloques en formación, con puntuales excepciones como el caso de la India, cuyo poder le otorga cierto margen de actuación. En tercer lugar, aumenta el riesgo de conflictos indirectos, escaladas regionales y disputas prolongadas, dada la negativa de las potencias a ceder terreno en sus respectivas zonas de interés estratégico.

En este escenario, la pregunta crucial no es si las esferas de influencia deben existir -porque, de hecho, ya operan-, sino cómo pueden ser gestionadas para reducir el riesgo de confrontación abierta. ¿Es posible establecer mecanismos de arreglos tácitos entre potencias que delimiten sus zonas de interés sin derivar en conflicto? ¿Pueden coexistir distintas visiones del orden mundial sin generar una guerra sistémica? Estas preguntas remiten a la necesidad de pensar más allá del paradigma actual y asumir, desde una perspectiva crítica, que el mundo actual responde a marcos de gestión del poder más directo, realistas y adaptativos.

*Miguel Ángel Melián Negrín**

Consultor y Analista Internacional en Geopolítica, Seguridad y Defensa

Documento
Opinión

63/2025 4 de septiembre de 2025

Borja Llandres Cuesta *

Japón: Un nuevo marco para la seguridad económica



Japón: Un nuevo marco para la seguridad económica

Resumen:

Durante los últimos años el viraje que ha experimentado la política exterior y de seguridad de Japón ha ampliado su enfoque hasta abarcar ámbitos que previamente no se habían desarrollado como ha ocurrido con la seguridad económica. Este cambio responde a la necesidad cada vez mayor de garantizar la autonomía estratégica del país en un contexto geopolítico de competencia y de utilización agresiva del poder económico.

Palabras clave:

Japón; Seguridad Económica; Tecnologías críticas; Patentes.

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

Japan: a new framework for economic security.

Abstract:

In recent years, the shift in Japan's foreign and security policy has broadened its focus to include areas that had not previously been developed, such as economic security. This shift responds to the growing need to ensure the country's strategic autonomy in a geopolitical context of competition and aggressive use of economic power.

Keywords:

Japan; Economic Security; Critical technologies; Patents.

Introducción

La detención en el año 2010 de un barco pesquero chino por parte de las autoridades marítimas japonesas al colisionar con los guardacostas cuando faenaba en aguas territoriales japonesas desató una crisis bilateral que desembocó en un embargo a las exportaciones de tierras raras a Japón por parte del gobierno chino[1]. La importancia que estos minerales tienen para un amplio abanico de industrias (electrónica, automotriz, aeroespacial, etc.) hizo saltar las alarmas a nivel global por la posible utilización por parte del gobierno chino de su posición dominante debido al control del minado y procesado de estos minerales. La vulnerabilidad japonesa provocada por su dependencia de China puso de manifiesto la importancia que iba adoptando el componente económico dentro de la seguridad nacional. El primer ministro Abe Shinzo dio un nuevo impulso a la política exterior y de seguridad, con una nueva Estrategia de Seguridad Nacional más proactiva abandonando la tradicional reactividad japonesa desde el final de la Segunda Guerra Mundial[2].

[1] CNBC. China Bans Rare Earth Exports to Japan Amid Tension. Disponible en: https://www.cnbc.com/2010/09/23/china-bans-rare-earth-exports-to-japan-amid-tension.html
[2] National Security Strategy. December 2013. Disponible en: https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-e.pdf



Mina de tierras raras - Fuente: CarbonCredits.com

La Estrategia de Seguridad Nacional prestó escasa atención al componente económico centrándose en aspectos más tradicionales de la seguridad como el mantenimiento de la paz en Asia-Pacífico, impedir la emergencia de amenazas directas a Japón, la construcción de una comunidad internacional estable y pacífica o el refuerzo de la alianza con los Estados Unidos.

Doce años después el panorama geopolítico para Japón ha empeorado ostensiblemente. La agresión rusa en Ucrania, las tensiones en Taiwán, el avance del programa nuclear norcoreano, la escalada de violencia entre Israel y Hamás, un posible conflicto en el golfo Pérsico o el retorno de Trump a la Casa Blanca plantean serios desafíos para Japón. A ello se le une una coyuntura interior caracterizada por un debilitamiento del LDP tras las elecciones celebradas en octubre 2024 y por problemas estructurales graves[3].

Con el fin de analizar esta iniciativa el presente artículo se va a desarrollar de la siguiente manera. En la primera parte se va a hacer referencia a la política industrial que desarrolló Japón tras la Segunda Guerra Mundial de la que puede extraer la experiencia para

[3] La economía japonesa se enfrenta a varios problemas como la baja tasa de natalidad, el envejecimiento de su población, la falta de materias primas en su territorio o la dependencia de fuentes energéticas externas.

alcanzar la ansiada autonomía estratégica. La segunda parte está dedicada a detallar los cuatro pilares con los que se pretende reforzar la seguridad económica del país.

La experiencia japonesa con la política industrial

La participación del gobierno en la actividad económica y la orientación y planificación por parte de los departamentos ministeriales con el objetivo de reforzar el poder económico del Estado no es un fenómeno nuevo en la política japonesa. Uno de los primeros textos políticos de la Revolución Meiji, el juramento de los cinco artículos, señalaba como objetivo perseguir *"el conocimiento en todo el mundo a fin de fortalecer las bases del gobierno imperial*", dejando clara la intención de las nuevas autoridades de poner en marcha un proceso de industrialización en el país. En 1868 Japón se embarcó en un proceso desarrollista planificado por el Estado que utilizó los subsidios y la protección comercial para poner en pie numerosas industrias, construir infraestructuras críticas y reorganizar la economía para defender los intereses nacionales japoneses dentro y fuera del país estando todo este proceso fuertemente vinculado con las necesidades militares del Estado. El lema '*Fukoku Kyohei*' resumió el esfuerzo del gobierno imperial por reducir la distancia tecnológica e industrial con las Potencias occidentales y reforzar la presencia de Japón en la esfera regional e internacional a fin de garantizar su autonomía[4].

Tras los difíciles años de la postguerra la tasa de crecimiento de Japón durante los años 60 estuvo en torno al 10% anual, iniciando un descenso durante las décadas de 1970 y 1980 en las que se sostuvo en el 4% anual.

Los años de elevado crecimiento de la economía japonesa fueron el resultado directo de un conjunto de directrices políticas y estrategias industriales que pusieron las bases del crecimiento y lo impulsaron durante décadas[5]. La política industrial desarrollada por el Ministry of International Trade and Industry (MITI) estuvo fuertemente imbuida por un

[4] Enriquece al Estado, fortalece a las Fuerzas Armadas fue el lema durante el periodo Meiji y estaba dirigido a enfocar los esfuerzos estatales al fortalecimiento interno del Estado a nivel económico y militar a fin de aumentar su poder exterior y alcanzar el nivel de desarrollo de Occidente.

[5] El crecimiento de la economía japonesa también se vio apoyado por un marco internacional estable caracterizado por el sistema de Bretton Woods. También se señala como un factor la Doctrina Yoshida que redujo la inversión del Estado en las Fuerzas Armadas y enfocó los esfuerzos en la economía. Además, la creación de grandes conglomerados denominados 'keiretsu' ayudó a abrir nuevos sectores de alto crecimiento, permitió a las empresas competir en el mercado nacional e internacional y consolidó a Japón como potencia tecnológica.

nacionalismo económico que priorizó el desarrollo a toda costa de la economía nacional, protegiendo las industrias nacionales, fortaleciendo las empresas y el tejido económico e interviniendo en las empresas para adecuarlas a una nueva coyuntura. El MITI, creado en 1949 y heredero del Ministerio de Comercio e Industria y del Ministerio de Municiones, se convirtió tras su creación en uno de los departamentos ministeriales más poderosos e influyentes del gobierno y desplegó una serie de acciones y estrategias cuidadosamente planeadas para reconstruir la industria japonesa y situarla en los primeros escalones de la economía mundial.

Un documento crucial para la reindustrialización japonesa y para el crecimiento económico del país fue el denominado “Income doubling Plan” publicado en 1960 durante el gobierno de Ikeda Hayato. Este plan consiguió su objetivo de duplicar el tamaño de la economía japonesa en un periodo de 10 años logrando sus objetivos de modernizar la agricultura y el tejido empresarial, reequilibrar el crecimiento económico regional, promover sectores industriales concretos y fomentar la exportación de productos japoneses[6].

Durante estas décadas el MITI utilizó todas las herramientas a su disposición para aumentar la competitividad de las empresas nacionales, poner en pie nuevas industrias en sectores de alta tecnología, proteger la producción nacional y exportar una cantidad cada vez mayor de productos. Las industrias designadas como críticas para el desarrollo como la industria pesada, la química, la de construcción naval, la eléctrica, la de semiconductores, la textil o las del acero y el carbón se beneficiaron de varias medidas como aranceles discriminatorios, restricciones a la importación, subsidios, financiación a bajos tipos de interés, impuestos preferenciales, apoyo a través de proyectos de construcción de infraestructuras, asesoramiento del MITI y apoyo a la obtención de licencias para acceder a tecnología extranjera.

El éxito de la reindustrialización japonesa pronto levantó suspicacias en Estados Unidos y Europa occidental que comenzaron a reaccionar frente a la política industrial del MITI y sus efectos en las balanzas de pagos, en la devaluación del yen y también por las restricciones en la liberalización de capitales. Esta nueva presión internacional provocó un viraje en las políticas japonesas hacia industrias intensivas en conocimiento como la

[6] LU, David. Japan: A Documentary History: v. 1: The Dawn of History to the Late Eighteenth Century. 2005. Routledge.

de los ordenadores, el software o los semiconductores. Durante los años 70 el proteccionismo que había marcado el desarrollo de Japón fue paulatinamente abandonado por un creciente internacionalismo y por la liberalización de la economía.

El modelo japonés se convirtió en un éxito al situar a Japón entre las principales potencias económicas cumpliendo con el objetivo principal del MITI de garantizar la seguridad económica del país a través de un crecimiento acelerado, sin embargo, como en los países occidentales se produjo a partir de los 70 una progresiva desindustrialización de la economía japonesa y una deslocalización de empresas a China con la consiguiente dependencia de la economía vecina.

El nuevo marco para la promoción de la seguridad económica

La era de alto crecimiento fue seguida por la denominada "Década Perdida" que, comenzando en los años 90 se extendió hasta la primera década de los años 2000[7]. Los problemas económicos unidos a un escenario geopolítico en constante deterioro hicieron que la seguridad económica adquiriese una creciente importancia para el gobierno japonés. Tanto Abe Shinzo, con su política de las tres flechas[8], como sus sucesores en el cargo (Suga Yoshihide, Kishida Fumio) han reconducido la política económica japonesa con el objetivo de hacer frente al marco estratégico ante el que se encuentra Japón caracterizado por un creciente tecno-nacionalismo y por una competición feroz a nivel internacional por situarse a la cabeza en sectores industriales críticos para la economía del futuro tales como la Inteligencia Artificial, la robótica o los semiconductores. En un discurso en el Diálogo de Shangri-La el ex-primer ministro japonés Kishida señaló que "*teniendo en cuenta que la economía está directamente vinculada a la seguridad nacional y que áreas como la ciberseguridad y la digitalización se están haciendo cada vez más importantes para la seguridad nacional, vamos a promover iniciativas para la seguridad económica*"[9].

[7] YOSHINO, Naoyuki; TAGHIZADEH-HESARY, Farhad. Japan's Lost Decade: Lessons for Other Economies. ADB Institute. Disponible en: https://www.adb.org/sites/default/files/publication/159841/adbi-wp521.pdf

[8] La política económica de Abe, más conocida con el término 'Abenomics', se basaba en tres iniciativas: la primera era una política monetaria laxa por parte del Banco Central de Japón, la segunda era el impulso de la economía a través de un estímulo fiscal por parte del gobierno y, finalmente, iniciativas estructurales para sacar a la economía japonesa del letargo de dos décadas.

[9] Prime Minister's Office of Japan. Keynote Address by Prime Minister KISHIDA Fumio at the IISS Shangri-La Dialogue. Disponible en: https://japan.kantei.go.jp/101_kishida/statement/202206/_00002.html

En abril del 2020 el gobierno creó una división económica dentro de la Secretaría de Seguridad Nacional. En ese mismo año se publicaron las recomendaciones del LDP dirigidas a desarrollar la Estrategia de Seguridad Económica de Japón[10]. En ellas se definía la seguridad económica como la acción de "*asegurar la independencia, la supervivencia y la prosperidad de Japón desde un punto de vista económico*". También se modificó la ley sobre cambio de divisas y comercio internacional para controlar las inversiones extranjeras en determinados sectores (telecomunicaciones, energía eléctrica, gas o sector farmacéutico). Un año más tarde se creó un Ministerio de Estado para la Seguridad Económica y en 2022 tuvo lugar la publicación de la Ley de promoción de la seguridad económica. En mayo de 2024 se publicó la ley relativa a la información crítica para la seguridad económica dirigida a hacer una evaluación previa de aquellas personas que desean acceder a información gubernamental considerada como crítica.

De esta manera se ha ido configurando una estructura cuyo objetivo último es el de conseguir un mayor grado de autonomía de la economía japonesa mediante la reducción de la dependencia de proveedores externos, el análisis de las debilidades a fin de eliminar factores que puedan obstaculizar el desempeño de la industria y la ampliación de capacidades en aquellas tecnologías de uso dual que sean críticas para el desarrollo económico y para la configuración de los estándares tecnológicos globales.

La Ley para la Promoción de la Seguridad Económica está sostenida por cuatro pilares dirigidos a contrarrestar diferentes amenazas a la seguridad económica de Japón. El primer pilar pone en pie un sistema para asegurar el suministro estable de productos críticos para la economía y la industria, entre los cuales están las tierras raras y otros metales necesarios para la fabricación de baterías o semiconductores. El segundo pilar pone en marcha un sistema para asegurar el suministro estable de servicios esenciales y proteger infraestructuras críticas en diferentes sectores como puedan ser aquellas que afectan a las industrias de refino del petróleo, empresas de suministro de agua o de gestión aeroportuaria. El tercer pilar se dirige al desarrollo de tecnologías críticas específicas mediante la inversión en aquellos sectores que van a marcar el futuro de la economía global. En este sentido la experiencia acumulada del METI a lo largo de la época de alto crecimiento puede ser un factor a favor que potencie, a través de los

[10] Liberal Democratic Party of Japan. Recommendations toward developing Japan's "Economic Security Strategy'. 2020. Disponible en: https://storage2.jimin.jp/pdf/news/policy/201021_5.pdf

mecanismos a disposición del gobierno, la competitividad de las empresas japonesas a nivel global. El cuarto pilar tiene como objetivo reformar la legislación en materia de patentes para crear un sistema de patentes secretas en determinados sectores. Este sistema que ya está presente en numerosos países, entre ellos España, implica la no divulgación de la solicitud de una patente cuando ésta esté relacionada con el sector de la defensa.

Marco para asegurar el suministro estable de productos críticos

El Capítulo II (art. 6 a 48 de la ley) se centra en fortalecer las cadenas de suministro y evitar la escasez de productos críticos que puedan poner en peligro las vidas de los ciudadanos y el correcto funcionamiento de la economía nacional[11]. Para ello se elaboró una lista de 12 productos considerados críticos:

- Semiconductores.
- Programas de computación en la nube.
- Baterías de almacenamiento.
- Imanes permanentes.
- Robots industriales.
- Componentes de aviones.
- Minerales críticos.
- Gas natural.
- Componentes electrónicos.
- Preparados antibacterianos.
- Fertilizantes.
- Componentes de barcos.

Para estos productos se establecen una serie de acciones a nivel privado y público comenzando con los ministerios competentes que deberán redactar planes para

[11] Japanese Law Translation. Act on the Promotion of Ensuring National Security through Integrated Implementation of Economic Measures. Disponible en: https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/4523/en

asegurar el suministro de dichos productos. Para las empresas cuya actividad económica dependa del suministro constante de estos productos o de las materias primas de los productos se desarrollarán planes a fin de garantizar dicho suministro aprobados por el ministerio competente. Los planes pueden prever la diversificación de las fuentes de aprovisionamiento, el desarrollo de productos alternativos, la utilización de otros materiales para la fabricación o programas de investigación y desarrollo. El gobierno también apoyará dichos planes a través de subsidios, subvenciones o préstamos. En caso de que no sean suficientes estas acciones el gobierno puede prever la puesta en marcha de reservas estratégicas que permitan acumular productos críticos. Finalmente, a los diferentes ministerios se les ha otorgado la competencia para realizar encuestas y estudios que permitan analizar las condiciones en las que se encuentran las empresas que dependen de los productos críticos, tanto para su producción como para su importación o venta.

De entre la lista de productos críticos destacan los minerales críticos y los semiconductores. Los minerales críticos engloban minerales comunes como el litio o el cobalto y un grupo denominado como 'tierras raras'[12]. A pesar de que se suelen denominar como 'tierras raras' lo cierto es que estos elementos se pueden encontrar en abundancia en la corteza terrestre, sin embargo, el hecho de estar usualmente combinado con otros metales y también su escasa concentración hace que su explotación carezca de interés económico al no ser lo suficientemente rentable.

La concentración de los yacimientos en China así como la política del gobierno de desarrollo de la industria de extracción y procesado de estos minerales le han dado a China una posición dominante a nivel global[13]. Estos minerales son básicos para el desarrollo de la industria tanto civil como militar. En el ámbito civil son necesarios para la fabricación de baterías, de turbinas eólicas, de semiconductores, de imanes permanentes, de láseres o de fibra óptica. En el ámbito militar son necesarios para la

[12] El grupo de tierras raras está compuesto por 15 lantánidos (lantano, cerio, praseodimio, neodimio, prometio, samario, europio, gadolinio, terbio, disprosio, holmio, erbio, tulio, iterbio y el lutecio) y también por el escandio y el itrio.
[13] Markets and Markets. Rare earths metals market. Disponible en: https://www.marketsandmarkets.com/Market-Reports/rare-earth-metals-market-121495310.html

producción de motores para aviones de combate, sistemas de defensa antimisiles, radares, satélites y sistemas de comunicaciones[14].

Japón ha desarrollado una política de reducción de la dependencia del mercado chino para el abastecimiento de materias primas. En esta política ha tenido una especial importancia la Japan Organization for Metals and Energy Security (JOGMEC) en 2004 y cuya misión principal es la de asegurar un suministro de energía y recursos minerales estable para mantener y fortalecer la base industrial japonesa, su prosperidad económica y la vida de los ciudadanos. Entre las actividades desarrolladas por la JOGMEC están el apoyo técnico y el apoyo a estudios geológicos en el extranjero, financiación para la exploración, desarrollo de minas, producción y procesado de los minerales, además de apoyo al almacenamiento y reciclado. Las acciones gubernamentales han conseguido reducir la dependencia de la producción de 'tierras raras' procedentes de China de un 90% a un 60%, reducción considerable, aunque quizás no suficiente para garantizar la seguridad económica del país[15].

En cuanto a los semiconductores, en julio de 2024, el METI desveló su estrategia para la revitalización de este sector. El METI reconocía en el documento el retraso de casi una década en este sector respecto de los líderes (China, Taiwán, EEUU y la República de Corea). Para intentar recuperar el terreno perdido la estrategia establecía tres pasos. El primer paso es la ampliación de la capacidad de producción básica. Si el mercado japonés se cifraba en 540.000 millones de dólares en 2025, se espera que en 2030 esta cifra llegue hasta los 720.000 millones en 2030. Las asociaciones entre empresas japonesas como Sony, Denso o KIOXIA con empresas taiwanesas (TSMC) y estadounidenses (Western Digital o Micron) son factores fundamentales para incrementar la producción e impulsar el sector. El segundo paso de la estrategia es situarse a la cabeza en la próxima generación de semiconductores a través de la colaboración con EEUU. Para ello se creó en 2022 la empresa Rapidus encargada de desarrollar el marco necesario para producir chips de dos nanómetros, lo que pondría a Japón en una posición puntera. El proyecto tiene el respaldo del gobierno japonés y

[14] CHANSORIA, Monika. Mining and R&D of Rare Earth Elements: Prospects, Challenges, and Avenues for Indo-Japan Partnership. The Japan Institute of International Affairs. Disponible en: https://www.jiia-jic.jp/en/policybrief/pdf/PolicyBrief_Chansoria_20200629.pdf

[15] TERAZAWA, Tatsuya. WEF. How Japan solved its rare earth minerals dependency issue. 2023. Disponible en: https://www.weforum.org/stories/2023/10/japan-rare-earth-minerals/#:~:text=Japanese%20dependency%20on%20rare%20earth%20minerals%20was%20exposed,the%20world%20to%20handle%20critical%20minerals%20dependencies%20today

recibe inversiones del sector privado por parte de empresas como Sony, Denso, Softbank, Toyota o NEC además de la colaboración de IBM. El tercer paso se centra en la inversión y desarrollo de tecnologías para la nueva generación de semiconductores, la computación cuántica o el diseño de chips específicos para la Inteligencia Artificial a través de acuerdos de colaboración con EEUU, el Reino Unido, la India o la Unión Europea.



Planta de JASM, filial japonesa de TSMC - Fuente: Kyodo News via AP.

Sistema para garantizar el suministro estable en infraestructuras de servicios críticos

El objetivo principal de este sistema detallado en el Capítulo III (art 49 a 59 de la Ley) es evitar que las infraestructuras críticas sean utilizadas por actores externos para alterar la provisión de servicios como ocurrió en 2023 en el puerto de Nagoya. Todas las empresas que operen con infraestructuras críticas y presten servicios esenciales a través de ellas o realicen el mantenimiento o gestión de las mismas y externalicen dicha gestión a terceros deberán notificarlo previamente al gobierno y pasar un examen previo.

El gobierno designó 15 sectores que caen bajo el ámbito de aplicación de la ley:

- Electricidad.
- Gas.
- Petróleo.
- Agua.
- Ferrocarriles.
- Transporte a través de camiones.
- Transporte marítimo internacional.
- Transporte portuario.
- Transporte aéreo.
- Aeropuertos.
- Telecomunicaciones.
- Radiodifusión.
- Servicios postales
- Servicios financieros
- Tarjetas de crédito.



Puerto de Nagoya - Fuente: Port of Nagoya

El proceso se pone en marcha cuando una empresa que suministre un servicio a través de una infraestructura crítica pretenda concluir cualquier tipo de contrato que integre a una empresa extranjera en la infraestructura deberá remitir un plan al ministerio correspondiente que detalle cómo se van a minimizar los riesgos para el país. Tras un examen que se puede extender durante 30 días se podrá someter a consultas con el Primer Ministro que dará su opinión al ministerio competente. Finalmente, el ministerio podrá emitir una recomendación o una orden al proveedor de servicios nacional.

En el plan que deben remitir las empresas deben constar las medidas que éstas han tomado para reducir el riesgo de alteraciones por actores externos. En concreto la ley menciona medidas tales como:

- Garantizar, en virtud del contrato con el proveedor de la instalación crítica especificada y el proveedor de cada instalación que el proveedor gestiona la instalación de tal manera que se eviten cambios no autorizados en la instalación, en sus procesos de fabricación y que el proveedor de servicios a través de una infraestructura esencial especificada puede comprobar su estado de gestión.
- Seleccionar a los proveedores en función de si sólo ellos pueden realizar trabajos de mantenimiento e inspección de la instalación crítica especificada o de la instalación componente si se prevé que la instalación necesitará mantenimiento e inspección.

Marco para mejorar el desarrollo de tecnologías avanzadas críticas

Los acontecimientos que han tenido lugar en los últimos años han convencido a los Estados de la necesidad de promover el desarrollo de una serie de tecnologías específicas como requisito esencial para garantizar la seguridad nacional y el correcto funcionamiento de su economía. La ley considera como tecnologías críticas aquellas en las que Japón "*debe mantener la superioridad y eliminar las vulnerabilidades a fin de asegurar su seguridad y garantizar el correcto desarrollo de la economía japonesa*".

El sistema detallado en el Capítulo IV (art. 60 a 69) se divide en tres acciones siendo la primera de ellas el apoyo gubernamental a las empresas a través del suministro de información a investigadores y de la aportación de financiación a la investigación y

desarrollo de las tecnologías críticas. El gobierno debe, además, establecer un Consejo de Cooperación Público-Privado para cada proyecto y, finalmente, deberá encargar encuestas y estudios sobre el estado de la tecnología en Japón y en otros Estados.

Un primer desafío para este pilar es establecer la lista de aquellas tecnologías calificadas como críticas. Países como Australia[16], Estados Unidos[17], Reino Unido[18], India[19] o Francia[20] han publicado informes sobre las tecnologías que consideran críticas para el desarrollo económico y para garantizar la autonomía estratégica del país en las próximas décadas. Las tecnologías críticas se sitúan en aquellos sectores más avanzados de la industria que aportan un mayor valor añadido a la economía e implican una mayor inversión en investigación y desarrollo. Para alcanzar una ventaja competitiva en las tecnologías críticas es necesario que el Estado posea un determinado poder económico e industrial lo que deja muchas tecnologías fuera del alcance de ciertos Estados debido al coste de desarrollarlas. Estas tecnologías son calificadas como críticas ya que el Estado precisa tener un determinado nivel de control puesto que la dependencia tecnológica respecto a terceros Estados le colocaría en una situación perjudicial y en una desventaja competitiva en caso de conflicto militar, lo que supone una amenaza latente a la autonomía e independencia del Estado.

El gobierno japonés publicó una lista con 20 tecnologías que consideraba como críticas para la seguridad económica del país en cuatro ámbitos (oceánico, aeroespacial/espacial, ciberespacio y el ámbito biológico). Concretamente las tecnologías designadas como críticas son:

- Biotecnología.

- Ciberseguridad.

[16] Australian Government. List of Critical Technologies in the National Interest. 2023. Disponible en: https://www.industry.gov.au/publications/list-critical-technologies-national-interest#:~:text=The%20key%20enabling%20critical%20technology%20fields%20which%20have,technologies%20and%20applications.%20These%20examples%20are%20not%20exhaustive.

[17] US Department of Defense. DoD Critical Technology Areas. Disponible en: https://www.cto.mil/osc/critical-technologies/

[18] UK Research and Innovation. Tomorrow's technologies. Disponible en: https://www.ukri.org/who-we-are/our-vision-and-strategy/tomorrows-technologies/

[19] Carnegie Endowment. The U.S.–India Initiative on Critical and Emerging Technology (iCET) from 2022 to 2025: Assessment, Learnings, and the Way Forward. Disponible en: https://carnegieendowment.org/research/2024/10/the-us-india-initiative-on-critical-and-emerging-technology-icet-from-2022-to-2025-assessment-learnings-and-the-way-forward?lang=en

[20] CSS ETH Zürich. La France et la géopolitique des technologies. Disponible en: https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse302-FR.pdf

- Ciencia, análisis, almacenamiento y gestión de datos.
- Ciencia de la información cuántica.
- Ciencia de materiales avanzados.
- Inteligencia artificial y aprendizaje automático.
- Informática avanzada.
- Ingeniería avanzada y tecnología de fabricación.
- Neuroinformática y tecnología de interfaz cerebral.
- Robótica.
- Tecnología avanzada de energía y almacenamiento de energía.
- Tecnología avanzada de la información, las comunicaciones y las redes.
- Tecnología avanzada de vigilancia, posicionamiento y detección.
- Tecnología espacial.
- Tecnología hipersónica.
- Tecnología marina.
- Tecnología médica y de salud pública.
- Tecnología de microprocesadores y semiconductores.
- Tecnología química, biológica, radiológica y nuclear.
- Tecnología del transporte.

Una de las acciones gubernamentales a través de los ministerios competentes es la de establecer un consejo de cooperación público-privado en cada uno de los proyectos compuesto tanto por representantes públicos de los ministerios como privados de las empresas del sector. La labor de coordinación que deberá desarrollar este órgano será trascendental debido al control que las empresas tienen sobre las tecnologías designadas. Por ello se establecerán los controles necesarios para evitar la fuga de información aunque se deberán equilibrar los controles con la necesaria flexibilidad para no detener la investigación y la innovación[21]. De acuerdo con la ley, el consejo tiene

[21] The Japan News. Protect Japan's economic security through public-private cooperation. Disponible en: https://japannews.yomiuri.co.jp/editorial/yomiuri-editorial/20220227-14228

como funciones básicas recopilar, organizar y analizar los datos que sean útiles para la I+d de la tecnología específica; deberá también promover la I+d en ese sector y gestionar de forma apropiada la información obtenida.

Finalmente, el artículo 64 de la ley habilita a la oficina del primer ministro a solicitar los informes y encuestas necesarias para la promoción de la investigación y el desarrollo de las tecnologías críticas previamente designadas a instituciones especializadas y competentes en la materia que deberán guardar la debida confidencialidad de los resultados de sus trabajos.

Mecanismo para la no divulgación de solicitudes de patentes relevantes para la seguridad nacional

Esta modificación de la legislación de propiedad industrial japonesa introduce un sistema que ya está presente en otros países de la esfera occidental[22]. Mediante el sistema de patentes quienes hayan logrado una invención que cumpla con los requisitos de novedad, actividad inventiva y aplicabilidad industrial pueden solicitar a la oficina nacional de patentes de su país un título jurídico que les permite impedir que terceros fabriquen, ofrezcan para la venta, introduzcan en el comercio o utilicen el producto protegido por la patente o utilicen u ofrezcan para la utilización el procedimiento objeto de la patente. Este monopolio temporal que se le ofrece al titular de la patente tiene como contrapartida la obligatoria divulgación de la información contenida en la solicitud de la patente. Esta divulgación pretende fomentar el desarrollo tecnológico al facilitar la difusión del conocimiento tecnológico y promover el desarrollo económico del país.

La publicación de una solicitud de patente se produce a los 18 meses de haber obtenido la fecha de presentación, en ese momento tanto la descripción de la invención como los dibujos y las reivindicaciones se hacen públicas. En caso de que la tecnología que pretende patentarse tenga una aplicación dual, tanto en el ámbito civil como militar, podría ser conocida por Potencias externas lo que podría suponer un problema para la Defensa nacional. Para solucionar este problema de los sistemas de patentes, varios países han ido estableciendo medidas legales para proteger estas invenciones y

[22] Japan Patent Office. System for Non-Disclosure of Patent Applications. Disponible en: https://www.jpo.go.jp/e/system/patent/shutugan/patent_applications.html

reservarlas a la industria nacional. EE.UU. hizo un extensivo uso de este mecanismo durante la Segunda Guerra Mundial al declarar secretas más de 11.000 patentes[23]. Desde 1951, la Invention Secrecy Act, ha regulado la divulgación de tecnologías sensibles para la Defensa. En el Reino Unido, en Alemania y en España también existen estas previsiones en las correspondientes leyes de patentes.

Mediante el nuevo sistema las solicitudes recibidas por la JPO (Japan Patent Office) estarán sometidas a un examen previo por parte de la oficina a fin de determinar si la invención se encuentra en algunas de las tecnologías designadas por la ley y recogidas por la Clasificación Internacional de Patentes, entre las cuales se encuentran:

- Tecnologías para vehículos no tripulados.
- Armas láser y bombas de pulso electromagnético.
- Tecnología de medición del posicionamiento mediante el uso de olas de sonido y relacionadas con submarinos.
- Tecnologías para la observación y seguimiento de vehículos espaciales.
- Tecnologías relacionadas con agua pesada.

En caso de que la solicitud caiga en alguna de estas categorías, en un plazo de tres meses será enviada al gabinete del primer ministro para obtener una decisión final sobre su inclusión como patente secreta. En caso de ser designada como tal el solicitante deberá cumplir con una serie de obligaciones como la de no presentar la solicitud en el extranjero, guardar el debido secreto de la información contenida en la solicitud, no divulgar la solicitud, dar permiso para la ejecución de la invención y permitir que la invención pueda ser compartida a ciertas empresas nacionales. A cambio el solicitante obtendrá una compensación como consecuencia de las restricciones impuestas por la legislación. En caso de que un solicitante obligado por la legislación a presentar su solicitud en la JPO decidiese presentarla en el extranjero se enfrentaría a un proceso penal y al rechazo de su solicitud en Japón. La protección de la propiedad industrial se ha convertido en un elemento clave para la competencia por los mercados globales. Japón ya ha experimentado los efectos que la transferencia voluntaria de tecnología al

[23] GROSS, Daniel P. The Hidden Costs of Securing Innovation: The Manifold Impacts of Compulsory Invention Secrecy. *Harvard Business School Strategy Unit Working Paper No. 19-090*. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3329912

mercado chino tiene para sus empresas. Cabe recordar aquí el caso que afectó a Kawasaki Heavy Industries al transferir la tecnología de sus trenes de alta velocidad a China tras conseguir un contrato para desarrollar el sistema ferroviario del país vecino. La entrega de tecnología, el apoyo a la construcción de fábricas y puesta en marcha de una cadena de suministro junto con la formación de ingenieros y técnicos en Japón facilitaron la creación de un competidor para la empresa japonesa en medio de acusaciones de utilización indebida de la propiedad industrial transferida[24].

Junto con este sistema de protección de la información contenida en las solicitudes de patentes el Parlamento japonés aprobó una ley para el acceso a la información clasificada vinculada a la seguridad económica a través de un permiso de seguridad. Mediante esta ley se amplía el sistema de confidencialidad previamente existente en los ámbitos de la defensa y la diplomacia al ámbito de la seguridad económica. La falta de este sistema había sido objeto de críticas ya que se consideraba que ponía en desventaja a Japón a la hora de participar en las ventas de armamento en el mercado global[25]. A fin de prevenir las fugas de información que afecten a infraestructuras críticas, a la documentación relacionada con las tecnologías designadas o con la propiedad industrial se prevé que todos aquellos que gestionen o manipulen esta información pasen previamente por un examen para certificar su aptitud y evitar riesgos. El examen, con consentimiento previo del individuo, tocará aspectos tales como el historial delictivo, el abuso de drogas o alcohol, la situación financiera, salud mental o la nacionalidad de las personas de su familia[26].

El desarrollo de esta estructura normativa supone una oportunidad para el país de ponerse de nuevo a la cabeza en materia de desarrollo económico, tecnológico y de configuración de estándares. Sin embargo, la iniciativa también se enfrenta a ciertos desafíos. En primer lugar, dada la complejidad de la misma es preciso que Japón alcance acuerdos con países socios como EEUU o países europeos para colaborar en el desarrollo de tecnologías, protección de la propiedad industrial o reestructuración de cadenas de suministro industrial.

[24] SHIROUZU, N. Train Makers Rail Against China's High-Speed Designs. YaleGlobal Online. Yale University. Disponible en: https://archive-yaleglobal.yale.edu/content/train-makers-rail-against-chinas-high-speed-designs
[25] TOGASHI, Mariko. CSIS. Japan's Economic Security and the Role of the Private Sector. 2020. Disponible en: https://www.csis.org/blogs/new-perspectives-asia/japans-economic-security-and-role-private-sector
[26]SUZUKI, Jun. Japan Legal Update: Establishment of a Security Clearance System in the Economic Security Sector. Amt-law. Disponible en: https://www.amt-law.com/en/insights/others/publication_0029301_en_001/

En segundo lugar, los esfuerzos por conseguir una mayor autonomía se van a topar con la imposibilidad de desacoplar las economías japonesa y china a corto y medio plazo debido a la profunda interrelación existente. El necesario proceso de alejamiento debe ser gestionado cuidadosamente para no generar tensiones que desestabilicen completamente la relación bilateral.

En tercer lugar, el tradicional pacifismo que ha imperado en la política japonesa desde el fin de la Segunda Guerra Mundial ha supuesto un límite a los necesarios cambios que debe experimentar la política exterior japonesa. En el ámbito que nos ocupa la reticencia de las empresas a invertir en tecnologías con aplicaciones militares puede convertirse en un obstáculo qué deberá ser salvado por el impulso político y financiero del gobierno.

A pesar de estos desafíos hay que tener en cuenta que Japón ya tiene un historial de éxito en el desarrollo de su industria y una probada capacidad de utilizar los recursos del Estado para situarse a la cabeza del desarrollo tecnológico. Tanto la experiencia de finales del siglo XIX como la de mitad del siglo XX son, sin duda, muestra de la aptitud del país para adaptarse a escenarios geoestratégicos complejos.

Conclusión

En las últimas décadas los países occidentales y Japón han sufrido un proceso de desindustrialización con profundos efectos sociales, económicos y políticos. El impacto de la covid-19, la guerra en Ucrania o el ascenso de China han forzado un replanteamiento estratégico a todos los niveles para hacer frente a los desafíos que plantea el nuevo escenario global. La creciente influencia de China y su declarado objetivo de convertirse en un líder tecnológico e industrial[27] amenazan con deteriorar la autonomía estratégica de Japón en el ámbito económico e industrial. De ahí deriva la importancia de esta nueva legislación que pretende dar un mayor énfasis al terreno económico de la seguridad integrándolo con otros más tradicionales como el diplomático o el militar que ya han sufrido modificaciones en los últimos años.

[27] SHEEHAN, Matt. BLUMENTHAL, Marjory S. NELSON, Michael R. Three Takeaways From China's New Standards Strategy. Carnegie Endowment for International Peace Disponible en: https://carnegieendowment.org/research/2021/10/three-takeaways-from-chinas-new-standards-strategy?lang=en

El viraje estratégico que ha efectuado Japón desde el segundo mandato de Abe hasta ahora es un movimiento imperativo si el país quiere continuar siendo un actor relevante en Asia y a nivel global. Los cambios en la legislación económica demuestran la creciente importancia que el gobierno japonés y muchos otros dan a la industria y la tecnología como medio de mantener la relevancia y la autonomía estratégica de sus Estados.

Los desafíos que tiene ante sí Japón son considerables ya que el objetivo es convertir al país en un factor indispensable a nivel global en aquellas tecnologías que van a determinar el desarrollo económico global en las próximas décadas. Aunque no es la primera vez que Japón ha sido capaz de situarse a la cabeza tras comenzar con años de retraso, el amplio abanico de tecnologías, el considerable esfuerzo económico a realizar, los límites a la hora de traer de vuelta a las fábricas al país, el acelerado desarrollo de China a nivel tecnológico y las restricciones estructurales de la economía japonesa plantean dudas sobre el éxito final de la iniciativa.

*Borja Llandres Cuesta**
Técnico Superior, OEPM.

Documento
Opinión



64/2025 5 de septiembre de 2025

Juan Antonio Moliner González *

La emergencia suprema y la Teoría de la Guerra Justa

La emergencia suprema y la Teoría de la Guerra Justa

Resumen:

El concepto de emergencia suprema, en su aplicación a guerras y conflictos bélicos, se refiere a la permisibilidad de que, en determinadas circunstancias, algunos de los principios básicos en los que se sustenta la Teoría de la Guerra Justa, como son la proporcionalidad y la discriminación entre combatientes y no combatientes, podrían no ser imperativos en su respeto a las convenciones bélicas. El principio legal y legítimo de que los no combatientes son inocentes, les exime de ser objeto de acciones militares.

Desde diferentes posturas, ha habido análisis y controversias sobre la justificación ética y moral de esa excepción bélica, analizando en el artículo los de diferentes autores, unos a favor y otros en contra, para concluir con una opinión personal.

Palabras clave:

Guerra justa, no combatientes, proporcionalidad, discriminación, *ius in bello*.

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

Supreme emergency and the Just War Theory

Abstract:

The supreme emergency concept, on its application to wars and conflicts, it is defined as the permissibility that, in certain circumstances, some of the basic principles in which it is supported the Just War Theory, as proportionality and discrimination between combatants and non-combatants, could not be imperative referred to the respect of warfare conventions. The principle of civilians as innocent non-combatants implies that they must not be object of military actions.

From different perspectives and authors, it has been developed with controversial opinions, the ethical and moral justification of that warfare exception. The article concludes with a personal opinion.

Keywords:

Just War, non-combatants, proportionality, discrimination, ius in bello

Introducción

Se considera la emergencia suprema como la situación en la que se ve envuelto un individuo o un grupo social y que implica como respuesta un comportamiento en el que se produce una excepción al cumplimiento de ciertos principios morales, dadas las consecuencias desastrosas, inevitables e irreparables que aquella situación tendría para el sujeto o grupo afectado por esa situación.

Intentar reflejar desde la reflexión ética el concepto de emergencia suprema en relación con la guerra es difícil, pero ello no debe impedir la pretensión de analizar y evaluar sus características y elementos claves, así como establecer unas conclusiones sobre el mismo.

Por su parte, la teoría de la guerra justa (TGJ), que en ocasiones se denomina tradición o doctrina, establece los criterios, principios y circunstancias que, desde la filosofía moral, harían que una guerra se pudiera justificar y legitimar en sus diferentes y básicas dimensiones. La cuestión esencial que se plantea es si esta teoría pude asumir entre sus postulados la justificación y legitimación de la emergencia suprema, al menos tal y como se ha invocado por determinados autores en situaciones de guerras y conflictos.

La TGJ se apoya en consideraciones éticas que exigen el cumplimiento de ciertos criterios y requisitos tanto en el *ius ad bellum*, legitimidad de causas y razones para iniciar y llevar a cabo la guerra, como en el *ius in bello*, los métodos y medios empleados en su desarrollo. Más recientemente, la teoría ha incorporado también el *ius post bellum*, concepto que hace referencia a la justicia que debe presidir la paz, en su equidad y permanencia como estado final, y no por ello menos complejo, de todo conflicto bélico.

La doctrina de la guerra justa es conceptualmente diferente de las teorías que intentan explicar y dar cuenta y razón de las diferentes variables que conforman la realidad de las relaciones internacionales. Éstas pretenden explicar toda la amplitud de causas, circunstancias, condicionantes y sistemas que regulan las relaciones entre los actores políticos internacionales y la TGJ se centra en las guerras que, sin duda, significan momentos definitivos para la articulación del mundo internacional.

En los conflictos bélicos ocupan un papel protagonista los Estados, pero no solo, pues el mundo nos sigue mostrando como en ellos también ejercen diversos papeles otros actores: grupos terroristas, organismos internacionales, organizaciones no

gubernamentales, etc. Siempre han existido terceras partes en las guerras y en los conflictos desempeñando diferentes papeles: apoyando con variedad de recursos humanos y materiales, facilitando información inaccesible para uno de los contendientes, proporcionando espacios de paso y santuarios... Cuestiones, entre otras, que a este respecto interesan a la TGJ son: ¿Quedan y deben quedar al margen de las obligaciones establecidas?, ¿también pueden ser objetivos de ataque?

Tampoco la TGJ es una teoría jurídica de derecho internacional, sino que mantiene la condición de *lege ferenda*, de que sus requisitos sean incorporados en las reglas que pudieran establecerse sobre las guerras. De hecho, sus principios se encuentran sustanciados de forma muy significativa en los que recoge en la actualidad el Derecho Internacional Humanitario (DIH).

La teoría de la guerra justa debe inscribirse en la filosofía moral, en el pensamiento ético que, desde diferentes posturas, razona sobre la justicia y la legitimidad de las guerras.

Desde esa concepción de la teoría, la reflexión sobre la situación de emergencia suprema se centra en las condiciones y circunstancias que se pueden dar en las guerras y por las cuales se justifica moralmente que los combatientes dejen de cumplir la prohibición general de no atacar o dañar intencionadamente a la población civil no combatiente, quedando por ello eximidos de su responsabilidad moral ante esa decisión. Aunque también se podría exigir que, aceptando la emergencia suprema, se impongan límites en la destrucción de personas y bienes, que esa acción extrema sea propuesta como aviso para abandonar un lugar, o para anticipar la destrucción por venir.

También se encuentran, en la reflexión moral sobre la situación de emergencia suprema, análisis que centran sus argumentos no solo en las amenazas bélicas de Estados beligerantes o actores no-estatales (terrorismo), sino en amenazas naturales como pueden ser pandemias o grandes catástrofes (terremotos)[1] y que escapan al alcance de este trabajo.

En este artículo se parte del análisis sobre la suspensión de la restricción moral y legal de la inmunidad de los no combatientes y de las condiciones que les convierten en objetivos militares legítimos, en «daños colaterales». O sea, cuándo y cómo no se

[1] SANDIN, P. Supreme Emergencies Without the Bad Guys. *Philosophia* 37, 2009, pp. 153–167.

deberían tener en cuenta los principios éticos imperativos que establece la teoría de la guerra justa en la conducción de las guerras, como son los de discriminación y proporcionalidad, cimiento fundamental del *ius in bello*.

Se revisará el planteamiento llevado a cabo por Michael Walzer[2] sobre el concepto de emergencia suprema, que consideramos el más profundo llevado a cabo y también el que más discusión académica ha provocado.

Tras ello, se presentarán las diferentes consideraciones, a favor y en contra, con todos los matices, que han introducido diversos autores, como John Rawls, Alex Bellamy y otros, incluyendo, del ámbito académico español, a Josep Baqués. Finalmente, se expondrá la interpretación personal sobre, ya se anticipa, tan complejo y discutido asunto.

El daño colateral y la eliminación de civiles no combatientes

En la guerra hay, siempre las ha habido, actividades bélicas en las que se producen daños colaterales, ya sea en personas inocentes como civiles no combatientes o en destrozos materiales. Pérdidas y destrucción que se producen dada la necesidad imperativa para obtener con aquellas acciones unas ventajas militares en el desarrollo del conflicto.

El propio Derecho Internacional Humanitario recoge que la necesidad militar debe equilibrarse con las consideraciones de humanidad en los medios y métodos de hacer la guerra y no otorga *carte blanche* para llevarla a cabo sin ningún tipo de restricciones.

Desde la perspectiva planteada y la TGJ, la cuestión es si esos daños colaterales pueden estar moralmente justificados. A ello responde la «doctrina del doble efecto (DDE)», introducida por Tomás de Aquino en su *Suma Teológica* (s. XIII) y que los teólogos de la Escuela de Salamanca (s. XVI y XVII) desarrollaron extensivamente.

Apoya la licitud moral de la acción militar, que se supone es un acto de guerra legítimo, en la consideración de que produce dos efectos: uno bueno, que es la intención con que

[2] WALZER, Michael. *Guerras justas e injustas. Un razonamiento moral con ejemplos históricos*. Barcelona: Paidós, 2001.

se planea, y uno malo, que no es intencionado, pero puede ocurrir y solo es previsible en ese planeamiento.

Para la TGJ el daño colateral de la muerte de no combatientes es moralmente lícito cuando no es ese el objetivo perseguido y el efecto bueno es proporcional al daño indeseado. Es el argumento basado en el coste menor de hacerlo, frente al mayor de no hacerlo.

Las críticas sobre la permisibilidad moral de la DDE suelen recaer en el hecho de que es muy difícil distinguir entre la que se planea como objetivo militar legítimo (necesidad militar) y lo que se produce como daño colateral. Para superar estas objeciones, Walzer defiende que hay que revisar la DDE añadiendo un requisito que denomina «doble intención». Significa que el agente no solo tenga la intención de causar un buen efecto, sino también la intención de reducir los daños colaterales tanto como sea posible.

Esto implica que ese agente «trate de minimizar el daño a los no combatientes, aceptando costes (riesgos) para sí mismo en el proceso»[3]. Por ejemplo, en lugar de atacar un objetivo militar de día, cuando la presencia de no combatientes es más numerosa, hacerlo de noche, aunque esto aumente su propio riesgo en el desarrollo de la acción militar.

La emergencia suprema y su defensa desde el punto de vista moral

Michael Walzer se apoya en sus planteamientos en el análisis, desde la filosofía moral, de casos que ofrece la historia, planteando razones y argumentos, y extrayendo de ellos sus personales conclusiones.

El episodio histórico de referencia para el análisis de la emergencia suprema que recoge este autor se refiere a los bombardeos británicos de ciudades alemanas desde 1940 hasta 1942. Es también ese hecho sobre el que se extrapolan las críticas o apoyos que se han generado y se exponen en las siguientes páginas.

Conviene a este respecto recordar que esos bombardeos sirvieron para la primera utilización del concepto de emergencia suprema, algo que hizo Winston Churchill, en su

[3] FROWE, Helen. *The Ethics of War and Peace. An Introduction*. New York: Routledge, 2011, p. 143.

discurso radiado por la BBC a la nación británica el 19 de mayo de 1940, ante la inminencia de la batalla de Inglaterra[4].

El concepto de emergencia suprema abre la discusión sobre la permisibilidad de que, en determinadas circunstancias, algunos de los principios básicos en los que se sustenta la TGJ, como son la proporcionalidad y la discriminación entre combatientes y no combatientes, podrían no ser imperativos en su respeto a las convenciones bélicas. Siempre asumiendo que él no combatiente los es de verdad y no «pastor de rebaños» de día y «beligerante» por la noche.

Walzer, consciente de lo problemático de su planteamiento, plantea la necesidad de ser muy escrupuloso con los argumentos a emplear, dada la influencia de la retórica y la propaganda propias de toda guerra, que utilizan argumentos, sobre todo de tipo emocional, para demostrar el desastre a que conduciría la no aplicación de las medidas excepcionales que la emergencia suprema justifica.

Volviendo al hecho histórico en que se apoya, es relevante señalar que dentro del propio gobierno británico de la época había discrepancias y algunos mantenían la necesidad de no llevar a cabo acciones militares, justificadas como bombardeos de precisión, porque de hacerlo mantendrían la equidistancia inmoral con las del régimen nazi.

> «[…] en la práctica los efectos de los daños colaterales sobre la moral de los civiles [alemanes] se convirtieron en el nuevo paradigma. El hincapié en los objetivos militares servía para ocultar lo que en realidad estaba ocurriendo, a saber, un deslizamiento hacia el bombardeo deliberado de áreas urbanas[5]».

Nuestro filósofo, por su parte y al objeto de justificar sus argumentos, defiende el caso apoyándose especialmente en la lucha contra el nazismo en la Segunda Guerra Mundial. Constata la importancia de clarificar hasta el extremo esas excepcionales circunstancias

[4] El discurso lleva por título *Arm Yourselves and Be Men of Valour*. Disponible en: https://www.americanrethoric.com/speeches/winstonchurchillbemenofvalor

[5] BURLEIG, Michael *Combate moral. Una historia de la Segunda Guerra Mundial*. Madrid: Santillana, 2010, p. 594.

para evitar, como ha ocurrido, que se invoquen cuando no tienen el grado exigido a esa condición.

> «Basta señalar la experiencia histórica de la dominación nazi. Esta representó una amenaza tan radical para los valores humanos que su inminencia constituiría, sin duda, una emergencia suprema y este ejemplo puede ayudar a entender por qué la existencia de amenazas menores tal vez no fuese suficiente para justificarla[6]».

Walzer considera que toda guerra es una situación de emergencia general, pero su consideración como suprema exige dos condiciones para que las acciones militares llevadas a cabo en su nombre puedan estar justificadas, aunque con ellas no solo se ponga en peligro, sino que se produzca la pérdida de personas inocentes como son los civiles no combatientes. Esos dos criterios son la «inminencia del peligro» y la «naturaleza del mismo» y ambos deben producirse simultáneamente.

> «Dos criterios la definen, criterios que se corresponden con los dos niveles en que opera el concepto de necesidad: el primero tiene que ver con la inminencia del peligro y el segundo con su naturaleza, ambos criterios deben ser aplicados. Por sí solo ninguno de los dos basta para explicar en qué consiste la situación de extrema necesidad ni para defender las extraordinarias medidas que se considera que exige esta situación extrema[7]».

En cuanto a la «inminencia del peligro» debe comportar tanto la inmediatez como la inaplazabilidad. Respecto a la «naturaleza del peligro» tiene que ser inusual y horrorosa. Calificativos, todos ellos, que son necesarios para otorgarles esa condición y cuya evaluación, desde la reflexión moral, resulta compleja y ha sido objeto de serias críticas. Por ello, en un esfuerzo para dotar de mayor énfasis la excepcionalidad que supone apelar a la emergencia suprema y la dificultad que implica dejar de lado las restricciones legales y morales, llevando a cabo acciones destructivas que van claramente contra los

[6] WALZER, *Ibid*, p. 338.
[7] *Ibid*, p. 336.

medios con que se debe afrontar una guerra si se quiere que sea justa, Walzer añade la exigencia de que ambos criterios deben darse de forma simultánea.

En el ejemplo empleado, el filósofo político argumenta que el bombardeo aliado en la IIGM de las ciudades alemanas que Churchill ordenó, desde la primavera de 1940 hasta 1942, sí responde a esa situación de emergencia suprema. Gran Bretaña, en esos momentos en que combatía prácticamente sola el peligro nazi, no se enfrentaba a una simple derrota militar, sino a un desastre que contenía la probabilidad muy elevada de la desaparición de la nación como comunidad política.

Aunque no acepta lo que denomina posición realista de los que otorgan a la exigencia de la «supervivencia de la democracia» la categoría de «principio moral universal»[8], ante el caso de la dominación nazi sí admite que su defensa lo es de la libertad, la justicia y la propia civilización, pues el nazismo «representó una amenaza tan radical para los valores humanos que su inminencia constituiría, sin duda, una emergencia suprema»[9].

Argumentos que no sostiene ni justifica Walzer en la continuación de los ataques desde esta última fecha hasta el final de la guerra, especialmente el bombardeo de la ciudad de Dresde. Tampoco permitiría justificar, en otro caso en el que también fue invocada la emergencia suprema, el lanzamiento de las bombas atómicas contra Hiroshima y Nagasaki. Para Walzer:

> «En el verano de 1945, los victoriosos estadounidenses debían a los japoneses el experimento de la negociación. Usar la bomba atómica, matar y aterrorizar a los civiles, sin tan siquiera intentar ese experimento, significó cometer un doble crimen[10]».

La apertura a la posibilidad de que se produzcan circunstancias de emergencia suprema que conculquen las reglas de la guerra y los derechos que pretenden proteger, exige una cuidadosa consideración de los valores morales que se ponen en riesgo y los principios que se pretenden defender. Esto es algo que Walzer asume, «aunque no sin

[8] *Ibid*, p. 161.
[9] *Ibid*, p. 338.
[10] *Ibid*, p. 357.

experimentar duda y preocupación»[11], mostrando una clara inquietud moral, dado el planteamiento utilitarista de su razonamiento ético y, por tanto, la dificultad de aceptarlo desde la teoría de la guerra justa.

La postura de *John Rawls* ante la emergencia suprema sigue, aunque con menor consistencia en su desarrollo, la de Michael Walzer. Parte de la existencia de un ideal derecho de gentes que debe ser la guía a seguir en política exterior por «los pueblos bien ordenados: los pueblos liberales y los pueblos decentes»[12].

Establece que los pueblos bien ordenados, tanto los liberales como los decentes no libran guerras entre sí y solo las hacen cuando «su seguridad está en serio peligro debido a las políticas expansionistas de los Estados proscritos»[13], o sea, el derecho a la guerra en defensa propia.

Rawls plantea que, en la forma y medios de conducir la guerra, en el *ius in bello*, se deben seguir una serie de principios que surgen de la tradición de la guerra justa y «de las reflexiones que tradicionalmente se han hecho sobre estas materias por los pueblos liberales» y que son analizados con precisión por Garrán Martínez[14].

De ellos interesa, a nuestro objetivo, el que hace referencia a la no responsabilidad de las poblaciones civiles de aquellos países que hubieran desencadenado guerras injustas y que, por tanto, no deberían ser objeto de ataques.

El otro de los principios que Rawls establece para una conducción justa de la guerra y que interesa reseñar es la necesidad de que los estrategas y tácticos de la guerra deben tener claros los límites en medios y acciones para alcanzar el fin militar perseguido. Y aquí es donde plantea la excepción en situaciones de emergencia suprema[15].

En consecuencia, justifica que desde 1940 hasta 1942 Inglaterra afrontaba tal situación excepcional, dado que en las condiciones extremas que el nacismo representaba desde los puntos de vista moral y político, implicaba un «riesgo para toda la vida civilizada» y

[11] *Ibid*, p. 338.

[12] RAWLS, John. *El derecho de gentes*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S. A., 2001, p. 107.

[13] *Ibid*, p. 108.

[14] GARRAN MARTINEZ, J.M. *La doctrina de la guerra justa en el pensamiento de John Rawls*. Madrid: Dykinson, 2015, pp. 104 y ss.

[15] RAWLS, *Ibid*, p. 115.

«la naturaleza de la democracia constitucional en Europa estaba en juego». Cierto, pero el argumento podría ser igualmente válido en su exposición y conducta para el nazismo: había que destruir el modelo de sociedad, de valores y objetivos finales que proponía la sociedad y los políticos ingleses.

Sin embargo, aclara que esa situación no se daba y cita como injustos e ilegítimos el bombardeo de Dresde por los aliados en febrero de 1945, los de Tokio y otras ciudades japonesas en la primavera de 1945 por EE. UU. y el lanzamiento de las bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki en agosto del mismo año.

Otros argumentos utilizados para justificar esas acciones, como acelerar el fin de la guerra o incluso impresionar a los rusos sobre el poderío americano no le parecen moral y militarmente correctos, aunque Rawls intenta explicarlos aludiendo a las circunstancias de la época:

> «En la época de los bombardeos de la Segunda Guerra Mundial, no existía suficiente conocimiento preciso de los principios de la guerra justa como para que su simple formulación hubiera evitado la obvia apelación al razonamiento de tipo pragmático[16]».

Ante esta última afirmación se podría recordar a Vitoria, Suarez y a todo el pensamiento de la Escuela Española de Salamanca, amplio y desarrollado con bastante profusión y del que incluso Hugo Grocio, el considerado padre del Derecho Internacional, se hizo eco.

Si acudimos al concepto clausewitziano de la guerra como enfrentamiento de dos voluntades, esta concepción de Rawls de diferenciar los «pueblos decentes (A)», de los que «no lo son (B)», nos podría llevar a que, si no se derrota a B, A desaparecerá, luego A tiene que actuar y asumir todas las consecuencias. El argumento viene bien a quien se sitúa en el mundo de valores A, pero B también puede aplicar el mismo argumento contra A pues cree que está en posesión de la verdad, su verdad. Complejidad del «antes», pues el juicio del «después» dependerá de quién sea el vencedor que de esta

[16] *Ibid*, p. 120.

manera escribirá la historia con todas sus consecuencias y en la que suele ocurrir que el acusador se convierte en acusado.

A medio camino entre posiciones realistas y de la teoría de la guerra justa, Rawls se postula en contra de los que justifican que toda guerra es un infierno y que todo es lícito para finalizarla a la mayor brevedad posible, reprochando a esas razones que las sociedades justas y decentes se basan previamente en significativas distinciones morales y políticas.

Igor Primoratz[17] es otro autor que critica claramente la muerte deliberada de civiles y aunque no rechaza la emergencia suprema tal y como la defiende Walzer, cuestiona su formulación y validez moral, sugiriendo su sustitución por el concepto de «desastre moral».

Sus reparos a Walzer comienzan con la consideración de que emplear solo un caso histórico, el bombardeo de las ciudades alemanas a partir de 1940, para justificar un concepto de tanto alcance, le confiere poca aplicabilidad universal.

Por otro lado –argumenta este autor-, se podría aceptar que un combatiente aislado, que se encuentra en una situación de «emergencia suprema», llevado por el irracional instinto de supervivencia no actúe de forma racional y moral, y mate a algunos civiles no combatientes para salvarse él. Pero en el caso que plantea Walzer nos estamos refiriendo a miles de civiles.

Esto exigiría plantear el dilema, el drama moral según el papel de cada cual en dar la respuesta adecuada. No se puede exigir lo mismo al dirigente político, que al mando que diseña el plan, al jefe que lo ejecuta, o al soldado (oficial, suboficial) que se enfrenta con la decisión de sobrevivir o de morir, él, o la pequeña unidad a la que pertenece.

Además, los líderes políticos y militares que tomaran decisiones, como la defendida bajo la situación expuesta de emergencia suprema en la IIGM, se supone que no lo harían de forma irracional, sino basándose en la mayor cantidad de datos precisos, bien

[17] PRIMORATZ, Igor. “The Principle of Discrimination/Distinction”. En BAKER, D.P. (ed.). *Key Concepts in Military Ethics*. Sidney: University of New South Wales Press. 2015.

documentados y decidiendo a través de deliberaciones racionales en las que todas las otras posibles acciones deberían ser tomadas en consideración.

Algo que deber ser, pero no siempre ha sido así. Incluso, manifiesta Primoratz, en la perspectiva teórica de que de esa deliberación surgiera solo una posibilidad, la de matar a cientos de miles de civiles indefensos, la misma es totalmente cuestionable.

Con todos esos argumentos, sin embargo, la posición de Primoratz no acepta como regla moral absoluta la inmunidad de los civiles, aunque difiere en las condiciones de la emergencia suprema de Walzer y que él reformula como «desastre moral».

Critica que la elección, en una situación de conflicto moral entre dos opciones, no se puede calificar como dilema moral –así lo define Walzer - sino que desde la filosofía moral lo que se produce en este caso es que las dos opciones no son incorrectas por igual –situación que es el auténtico dilema moral-, sino que una lo es siempre más que la otra.

En la situación de emergencia suprema que defiende Walzer no hay tal dilema moral, sino un «conflicto entre moralidad pública y privada, o entre requisitos de una moral profesional y argumentos morales universales, o entre consideraciones deontológicas y consecuencialistas»[18].

Considera que la amenaza nazi, como la plantea Walzer, es ambigua en cuanto a que llevaría en última instancia a la exterminación y la esclavitud –este último término no implica la misma clase de enormidad moral que la exterminación- y plantea que la aniquilación de cantidades ingentes de civiles no combatientes no es una emergencia suprema sino un «desastre moral».

Aunque ambos conceptos son estructuralmente similares, los dos defienden la inmunidad de los no combatientes como regla moral extremadamente importante y ambos conceden que puede ser eximida en situaciones extremas, difieren en sus contenidos y alcance:

[18] *Ibid*, p. 381.

> «Mientras que la emergencia suprema oscila desde ´amenazas a la moralidad misma` hasta emergencias a la independencia política del estado, el desastre moral incluye solo la exterminación y limpieza étnica de todo un pueblo de su territorio[19]».

También se le plantean a Primoratz dudas morales, pues hacer una excepción a la regla de la inmunidad de los civiles no combatientes podría servir, e incluso haría probable, futuras violaciones injustificadas de la misma.

Posiciones teóricas opuestas a la emergencia suprema

Uno de los primeros autores que se posiciona claramente contra la legitimación de la emergencia suprema y que se trae a colación es *Alex J. Bellamy*. Para él, bastante crítico con Walzer, su argumentación presenta cuatro problemas principales:

- Contradice la visión deontológica de la tradición de la guerra justa al emplear argumentos realistas y utilitaristas.
- La excepción a la prohibición de ataques directos a los no combatientes debilita este principio esencial de la guerra justa.
- El caso en que se apoya del bombardeo de las ciudades alemanas es problemático desde el punto de vista histórico.
- También presenta puntos débiles desde la perspectiva de la estrategia militar, pues considera a los no combatientes como objetivo militar, que siempre debe orientarse a las fuerzas militares del enemigo y en caso de duda entre las consecuencias morales y las estratégicas de una acción militar, las primeras deben tener preferencia[20].

Para Bellamy siempre hay vías alternativas a la emergencia suprema que revoca la inmunidad de los no combatientes, permitiendo y justificando cualquier grado de daño colateral que se produzca, aunque signifique la muerte de un numero inmenso de civiles.

[19] *Ibid*, p. 338.

[20] BELLAMY, Alex. “Supreme Emergency and the Protection of Non-combatants in War”. *International Affairs*, 80-5, 2004, pp. 829-850.

Incluso la doctrina del «doble efecto» de Walzer quedaría socavada en sus fundamentos, pues con ella se admite el daño colateral (incluido el de civiles inocentes), siempre que se cumplan las condiciones de que el efecto militar perseguido no tiene la intención de causar esas víctimas y es un efecto indeseado. Y en el ejemplo propuesto, del bombardeo de ciudades alemanas en los comienzos de la Segunda Guerra Mundial, ese resultado no solo es una consecuencia indeseable, sino que era el objetivo militar a conseguir: hundir la moral de los atacados a través de la tragedia de civiles no combatientes, convertidos así en objetivo militar principal.

Bellamy cuestiona, en consecuencia, de forma muy contundente la emergencia suprema de Walzer, argumentando que contradice el conjunto de la TGJ que este autor defiende de forma general en su obra. Lo argumenta así:

> «[…] basada en los derechos, socava el principio de humanidad de los no combatientes y le abre la puerta al abuso; está basado en el presupuesto falaz de que a veces no queda otra alternativa que la de matar a los no combatientes y se fundamenta en la creencia estratégica errónea de que matar a los no combatientes puede defender a un grupo que se enfrenta a una emergencia suprema[21]».

Entre los académicos españoles que más han profundizado en la TGJ, y se han posicionado en una evaluación crítica de la situación de emergencia suprema en las guerras, destaca sobremanera el profesor Josep Baqués[22].

Analiza los requisitos de Walzer: disponer de una causa justa; estar a punto de perder la guerra de forma definitiva; y que ésta suponga una crisis de civilización y que produzca la irrupción de regímenes totalitarios o genocidas (nazismo).

Esos requisitos le permiten a Walzer avalar el bombardeo de ciudades alemanas desde 1940, pero no los de Dresde o el lanzamiento de bombas atómicas sobre Hiroshima o Nagasaki. Considera Baqués que esas condiciones permitirían al agredido conculcar el

21 BELLAMY, Alex. J. *Guerras Justas. De Cicerón a Iraq*. México: FCE, 2009. pp. 223-234.

22 BAQUÉS, Josep. "La evolución de la teoría de la guerra justa a finales del siglo XX. De Walzer a Rawls", en FELIU, Luis (coord.). *Guerras justas en el siglo XXI*, Astorga: ELC, 2025.

ius in bello en el principio de inmunidad de los civiles no combatientes, o de soldados que han dejado las armas, abriendo la posibilidad de «violaciones masivas de los derechos humanos, incluso con la guerra terminada, pero como consecuencia de dicho resultado»[23].

La asunción de la emergencia suprema no es nada fácil, pues el peligro que representa es ni más ni menos que «anular el *ius in bello* que constituye la premisa del Derecho Internacional Humanitario»[24], y para Baqués la argumentación de Walzer supone una «laxitud moral» que, si no se aparta, sí se separa peligrosamente de la TGJ, pervirtiendo su lógica inicial y su esencia, aunque se pretenda, como hace ese último autor, seguir dentro de la misma.

La emergencia suprema ante la realidad del arma nuclear y del terrorismo

La *Corte Internacional de Justicia*, y a petición de la Asamblea General de Naciones Unidas, emitió el 8 de julio de 1996 una opinión o dictamen consultivo (*Advisory Opinión*), sobre la legalidad de la amenaza o el uso de armas nucleares[25].

En la misma se analiza la aplicabilidad del DIH y el principio de neutralidad a las armas nucleares, indicando que el asunto es sumamente controvertido y discutido por lo que no puede alcanzar una conclusión formal sobre dicha legalidad o ilegalidad.

A nuestro objetivo interesa, entre los argumentos expresados en dicho dictamen, la constatación del derecho fundamental de todo Estado a la legítima defensa para sobrevivir, incluyendo la dificultad de determinar la legalidad o ilegalidad del empleo de armas nucleares en «circunstancias extremas de legítima defensa» en las que la propia supervivencia estaría en riesgo.

> *"[…] the Court is led to observe that it cannot reach a definitive conclusion as to legality or illegality of the use of nuclear weapons by a State in an extreme circumstance of self-defence, in which its very survival would be at stake[26]".*

[23] *Ibid*, p. 249.
[24] *Ibid*, p. 251.
[25] *International Court of Justice. Advisory Opinion no. 96/23, 8 July 1996.*
[26] *Ibid*, párr. 97.

Sigue la duda de quién aclara o resuelve preguntas como: ¿Un navío nuclear puede ser objetivo a destruir, o por sus efectos colaterales tiene «la garantía de no ser atacado»?

Ante las posibles situaciones de «emergencia suprema», dada la realidad de las consecuencias indiscriminadas del arma nuclear sobre enormes poblaciones de civiles inocentes, así como la imposibilidad de restringir sus efectos a los territorios de los contendientes, y la dificultad de determinar su legalidad, solo queda apelar a los principios morales imperativos que sustentan la inmunidad de los civiles no combatientes.

Principios morales que pueden ser pragmáticos, interesados, indecisos, temerosos…, de quien tiene que apretar el botón de no retorno: la persona concreta en su soledad, con su formación y responsabilidad ante los demás en el presente y también en el futuro. Es el dilema de la obediencia debida frente a la desobediencia debida.

En cuanto a las acciones armadas terroristas, estos grupos podrían también plantear y justificar como situación de emergencia suprema la supervivencia de un determinado colectivo, sea estatal o no. Es una cuestión apuntada en la literatura al respecto sobre si se puede someter a tortura a un terrorista para que diga dónde se encuentra la bomba que se encuentra en un colegio.

Ante la pérdida de inmunidad de los civiles y, por tanto, no existir restricción alguna de naturaleza moral, se podrían ejecutar acciones armadas sobre los no combatientes apoyándose en aquella emergencia suprema, así valorada por los propios terroristas. Incluso podrían con ello justificar como objetivos a los civiles más inocentes, un colegio de niños, en lugar de objetivos más peligrosos como una base militar o un laboratorio universitario, a miles de kilómetros, que investiga sobre materiales de uso militar

Ni Walzer ni Rawls amplían la excepción de la respuesta en una emergencia suprema a las acciones de grupos terroristas no estatales, algo que sirve a Cecil A. J. Coady para criticar y negar la validez moral de la situación de emergencia suprema en guerras y conflictos.

Para este autor el caso analizado del bombardeo de ciudades alemanas en las fases iniciales de la IIGM es un caso de terrorismo utilizado por un Estado democrático contra un Estado totalitario.

> «Sobre todo, él [Walzer] abraza que el argumento de que no existe otra estrategia nunca es una razón justificable de actos terroristas, aunque lo utiliza de forma prominente en su apoyo a la necesidad del bombardeo del terror aliado[27]».

Coady reafirma que el intento de restringir el derecho a la emergencia suprema a los Estados es poco convincente y que puede llegar a identificar la supervivencia del Estado con la de sus líderes políticos. Amplía sus dudas de por qué no aplicarla a grandes multinacionales, de las que dependen la vida y sustento de muchísimas personas, o incluso al sujeto individual expuesto a esa situación de peligro vital y que responde sin ninguna restricción.

Una conclusión personal

La inmunidad de los civiles como objetivos ilegítimos a los que no se puede hacer objeto de acciones militares en una guerra se puede intentar justificar desde dos posturas éticas diferentes.

Una es la posición consecuencialista, de naturaleza utilitarista -«utilitarismo para casos extremos»[28]-, según la cual esa inmunidad es una regla útil pues produce buenas consecuencias y que contradice la posición original en sus obras de rechazo a los argumentos utilitaristas.

Un elemento débil de este punto de vista es que, si atacar a civiles produjera una contribución significativa como acortar la guerra o reducir la destrucción en la misma, ello sería lo que se debería de hacer. Lo que significa que la inmunidad de los no combatientes estaría al azar o el desarrollo de los acontecimientos que se producen en la guerra y que esa utilidad de no respetarla no dejaría de ser una convención y no el resultado de respetar principios morales fundamentales para preservar el principio de la dignidad humana, incluso en las tremendas circunstancias de guerras y conflictos bélicos.

[27] COADY, C.A.J. (2004). “Terrorism, morality and Supreme Emergency”. *Ethics*, p. 784. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/10.1086/383440
[28] WALZER, *Ibid*, p. 310.

Además, el recurso utilitario de la emergencia suprema también contradice el principio que Walzer defiende insistentemente de la importancia equivalente del *ius as bellum* y el *ius in bello*.

La otra posición ética que justifica la inmunidad de los civiles no combatientes es la TGJ, que la entiende como un derecho y un asunto de justicia sin depender de su utilidad o consecuencias. Considera a los civiles como inocentes que no pueden ser objeto de ataques militares siempre que no pierdan esa condición y derecho por alguna acción u omisión, y siempre que no estén comprometidos con alguna actividad bélica[29].

Esta última posición es la que se recoge en el Derecho Internacional Humanitario en relación con el *ius in bello* y los principios establecidos en las Convenciones de Ginebra (1949) y sus Protocolos Adicionales (1977), aunque su ámbito es demasiado amplio y no está definido con precisión. De hecho, los soldados que descansan o miembros del gobierno o altos mandos militares que siguen y toman decisiones en la retaguardia sobre la guerra y sus operaciones son legítimos objetivos militares, e incluso empleados civiles que trabajan en una fábrica de armas, si son víctimas de esos ataques, se consideran como daños colaterales justificados.

Por su parte, la doctrina católica defiende la posibilidad de daños colaterales de civiles no combatientes cuando es un resultado no intencional e indirecto del ataque legítimo contra un objetivo militar (DDE), pero rechaza el concepto de emergencia suprema.

La cuestión clave que se ha analizado, y es la que se defiende, es que la inmunidad de los civiles es, debe ser, una regla moral absoluta y no existen situaciones ni circunstancias de emergencia suprema, concepto demasiado vago u opaco, que permitan justificarlo como una excepción moral.

Como dice Frowe: «La diferencia entre la guerra y los crímenes de guerra recae precisamente en la creencia de que no todo vale en una guerra, incluso en las más horribles de las circunstancias»[30] y que nos lleva a otro dilema: ¿cuándo deja de ser válida una acción de guerra?

[29] PRIMORTAZ, *Ibid*, pp. 136-143.
[30] FROWE, *Ibid,* pp. 97-98.

Y si al actuar con buena intención se decida aplicar el principio de emergencia y después se compruebe que hubo un error de apreciación, de cálculo, de estimación de la amenaza. ¿Cómo se compensa, si existe, la posibilidad de restituir el error?

La prudencia con que incluso los defensores de la emergencia suprema la consideran no nos puede dejar de reseñar que su aceptación en esas extremas circunstancias, permitiendo la excepción de la inmunidad de los civiles no combatientes significa «la violación de al menos un principio moral de vital importancia»[31], en los usos y reglas de la guerra cuando se pretende que sea justa en su causa y en los medios de llevarla a cabo.

*Juan Antonio Moliner González**

General de división (R) del EA. Vicepresidente 1º de la Academia de las Ciencias y las Artes Militares

[31] COLEMAN, S. “Supreme Emergency”, p. 178. En Baker, D.-P. (ed.). *Key Concepts in Military Ethics*. Sidney: University of New South Wales Press, 2015.

Documento
Opinión

65/2025 8 de septiembre de 2025

María Remiro Soriano *

El Ascenso Geopolítico del Ártico: Factores y Dinámicas en Juego



El Ascenso Geopolítico del Ártico: Factores y Dinámicas en Juego

Resumen:

El Ártico se está convirtiendo en un escenario clave de la geopolítica contemporánea debido al cambio climático y sus implicaciones para el acceso a recursos naturales y nuevas rutas marítimas. A medida que el deshielo transforma la región, actores como Rusia, China, Estados Unidos y la Unión Europea redefinen sus estrategias y prioridades en el área. Este estudio analiza la evolución de la gobernanza ártica, los intereses en conflicto y las dinámicas de cooperación y rivalidad entre potencias. Finalmente, a través de un análisis prospectivo, se evalúan los principales desafíos que configuran el futuro del Ártico, así como las posibles implicaciones para el orden mundial.

Palabras clave:

Ártico, geopolítica, Groenlandia, cambio climático, recursos naturales, Ruta del Noreste (NSR)

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

The Geopolitical Rise of the Arctic: Factors and Dynamics at Play

Abstract:

The Arctic is becoming a key arena of contemporary geopolitics due to climate change and its implications for access to natural resources and new sea routes. As the melting ice transforms the region, actors such as Russia, China, the United States and the European Union are redefining their strategies and priorities in the area. This study analyses the evolution of Arctic governance, competing interests and the dynamics of cooperation and rivalry between powers. Finally, through a prospective analysis, it assesses the main challenges shaping the future of the Arctic, as well as the possible implications for the global order.

Keywords:

Arctic, geopolitics, Greenland, climate change, natural resources, Northeast Sea Route (NSR).

Introducción

El Ártico ha estado históricamente caracterizado por la cooperación y los bajos niveles de tensión, por lo que sus marcos de gobernanza únicos han facilitado un entorno relativamente estable. Sin embargo, en la actualidad la región está experimentando una rápida transformación, impulsada por tres procesos globales críticos (el cambio climático, la globalización y los cambios en la dinámica del poder) que han reconfigurado su relevancia estratégica[1].

En este marco, la aceleración del cambio climático es uno de los principales motores de esta transformación. En las tres últimas décadas, la región ha sufrido una importante pérdida de hielo, lo que ha abierto el acceso a recursos naturales sin explotar y a nuevas rutas marítimas como la del Noreste (NSR), amplificando así su valor económico y estratégico[2]. Al mismo tiempo, la globalización ha integrado el Ártico en sistemas internacionales más amplios, en los que actores externos como China buscan la cooperación política y económica. Por último, los cambios que se están produciendo en la dinámica del poder mundial, en particular entre Estados Unidos, China y Rusia, también se han reflejado en la región ártica. En este sentido, el Ártico se ha convertido en un escenario de rivalidades orientadas al futuro y aunque es poco probable que se produzca un conflicto militar abierto en un futuro próximo, las tensiones geopolíticas de la región, incluidas las preocupaciones por la seguridad y los despliegues militares, reflejan cambios más amplios en el sistema mundial. Sin embargo, y añadiendo más complejidad, el derecho internacional y los mecanismos de cooperación siguen siendo las principales bases de la gobernanza, lo que hace que esta dualidad —en la que las tensiones coexisten con la cooperación— sea la configuración del actual panorama geopolítico del Ártico.

[1] KAUPPILA, Liisa y KOPRA, Sanna, “China’s rise and the Arctic region up to 2049 – three scenarios for regional futures in an era of climate change and power transition”, *The Polar Journal*, 12:1 (2022): 148-171. Disponible en: https://doi.org/10.1080/2154896X.2022.2058216

[2] AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico, “El Ártico como espacio de conflicto geopolítico”, In *Panorama geopolítico de los conflictos 2020*, ed. Ministerio de Defensa, 2020. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/panorama-geopolitico-de-los-conflictos-2020-revistas-ebook.html

Contexto: La gobernanza en el Ártico

Históricamente, el Ártico tuvo importancia estratégica durante la Guerra Fría por ser el punto más corto entre la URSS y Estados Unidos. Sin embargo, tras la caída de la Unión Soviética, pasó de ser un «teatro de guerra» a un «mosaico de cooperación[3]».

Por este motivo, a principios de la posguerra fría, el Ártico atravesó un período de gran incertidumbre en el momento en el que los Estados árticos —Canadá, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Rusia, Suecia y Estados Unidos— debatieron sobre cómo gestionar la región, descartando un marco global similar al Tratado Antártico. Finalmente, en 1996 se creó el Consejo Ártico (CA), enfocado en la protección medioambiental, la colaboración científica y el desarrollo sostenible, pero excluyendo cuestiones de poder duro como la seguridad.

En este contexto, la gobernanza del Ártico sigue siendo una cuestión sumamente compleja debido a la existencia de múltiples capas normativas. En primer lugar, el Consejo Ártico es un foro clave para la cooperación, aunque sin poder vinculante. Por otra parte, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) actúa como marco jurídico principal al definir los derechos jurisdiccionales en las aguas árticas y establecer mecanismos para resolver disputas, complementada por las políticas nacionales de cada Estado ártico[4]. Y a esto se añade la capa del derecho de la Unión Europea[5], además del derecho consuetudinario indígena[6]. Sin embargo, ante la oposición de un tratado específico por parte de Estados Unidos, Canadá, Dinamarca, Noruega y Rusia, los cinco Estados ribereños, argumentando que la CNUDM es un instrumento suficiente, el Ártico carece de un régimen jurídico internacional exclusivo. Por este motivo, la debilidad de la gobernanza del Ártico radica en la falta de un mecanismo operativo específico para resolver las disputas entre las partes.

[3] YOUNG, Oran R., "Governing the Arctic: From Cold War Theater to Mosaic of Cooperation." *Global Governance* 11, no. 1 (2005): 9–15. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/27800550

[4] Nordic Council of Ministers. "Common Concern for the Arctic". (Conference report, Nordic Council of Ministers, 9–10 September 2008, Ilulissat, Greenland). Disponible en: http://hdl.handle.net/11374/887

[5] DEBANK, Lena, "The EU as an Actor in the Arctic", *The Arctic Institute*, April 25 2023. Disponible en: https://www.thearcticinstitute.org/eu-actor-arctic/

[6] LOUKACHEVA, Natalia, "Indigenous Inuit Law, 'Western' Law and Northern Issues". *Arctic Review on Law and Politics* 3 (2), 2012. Disponible en: https://doi.org/10.23865/arctic.v3.33.

A ello se le añade el hecho de que a pesar de su narrativa de «excepcionalismo ártico», que sugería que la región podía mantenerse al margen de rivalidades geopolíticas, el creciente interés global ha desafiado esa visión. El deshielo debido al cambio climático ha facilitado el acceso a recursos naturales y nuevas rutas marítimas, atrayendo a actores como China y ampliando la relevancia estratégica del Ártico. En este sentido, podría decirse que el punto de inflexión en el siglo XXI comenzó en 2009, cuando el Servicio Geológico de EE.UU. estimó que albergaba el 13% del petróleo y el 30% del gas natural del mundo aún por descubrir[7]. Desde entonces, el interés ha ido en aumento.

Por ello, aunque no hay indicios inmediatos de conflicto, el futuro del Ártico sigue siendo incierto. Con las grandes potencias persiguiendo sus propias agendas, los continuos desarrollos en la región merecen una estrecha vigilancia y análisis.

Los grandes actores geopolíticos

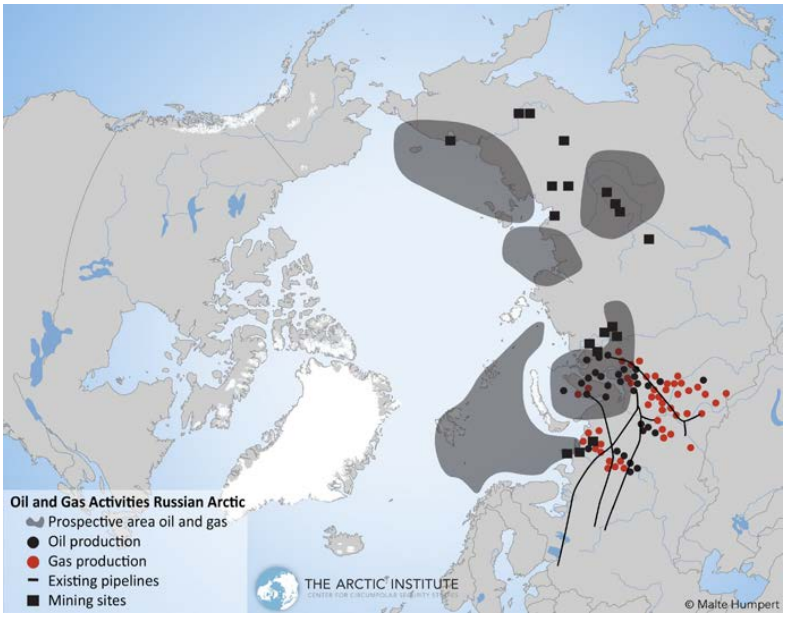
Rusia

La Federación Rusa es la mayor potencia ártica en términos territoriales, con aproximadamente 24,000 km de costa ártica (más del 53% del total) y gran parte de la Ruta del Noreste (NSR). Esta región representa el 20% del PIB ruso[8] debido a sus vastos recursos de hidrocarburos, pues de los 61 mayores yacimientos de petróleo y gas del Ártico, 43 están en territorio ruso[9].

[7] Donald L. Gautier et al, "Assessment of undiscovered oil and gas in the Arctic", *USGS Publications Warehouse*, 2009. Disponible en: 10.1126/science.1169467

[8] KEIL, Kathrin,"The Arctic: A new region of conflict? The case of oil and gas", *Cooperation and Conflict* 49, no. 2 (2014): 162–90. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/45084252.

[9] CONNOLLY, Gerald E. "NATO and Security in the Arctic report", *OTAN, Subcomité de Relaciones Transatlánticas*, octubre de 2017. Disponible en: https://www.nato-pa.int/download-file?filename=sites/default/files/2017-11/2017%20-%20172%20PCTR%2017%20E%20rev.1%20fin%20-%20NATO%20AND%20SECURITY%20IN%20THE%20ARCTIC.pdf



Actividades petroleras y gasísticas en el Ártico ruso. Fuente: Malte Humpert y The Arctic Institute (2016)

Aunque Rusia sostiene que busca preservar la paz y la cooperación en el Ártico, su creciente militarización contradice esta postura. Desde la llegada de Vladimir Putin al poder, la política ártica rusa se ha vuelto más asertiva. En 2008, el *Fundamentos de la Política Estatal de la Federación Rusa en el Ártico hasta 2020 y más allá* estableció un doble enfoque: cooperación y rearme militar. Actualmente, Rusia cuenta con dos tercios de sus submarinos con misiles balísticos (ICBM) en la península de Kola[10], y planea desplegar más plataformas flotantes de producción nuclear, lo que podría convertir la región en la más nuclearizada del mundo para 2035[11]. Desde la perspectiva rusa, una fuerte presencia en el Ártico sirve tanto como un elemento disuasorio como una línea de defensa, especialmente ante la creciente actividad de la OTAN en la región.

Así pues, el control del Pasaje del Nordeste (NSR) es clave en las ambiciones rusas y defiende categóricamente sus derechos históricos. Aunque Rusia promociona esta vía como una ruta internacional comparable al Canal de Suez o al Estrecho de Malaca,

[10] MORRISON, Charles E. y BENNETT, Mia, "1: The fall and rise of global geopolitics in the Arctic". In *North Pacific Perspectives On The Arctic*, (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2024). Disponible en: https://doi.org/10.4337/9781035344956.00007

[11] AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico, "El Ártico como espacio de conflicto geopolítico", In *Panorama geopolítico de los conflictos 2020*, ed. Ministerio de Defensa, 2020. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/panorama-geopolitico-de-los-conflictos-2020-revistas-ebook.html

insiste en considerarla un pasaje doméstico, lo que refleja su dilema entre obtener beneficios económicos y mantener su soberanía. Sin embargo, el desarrollo de la NSR enfrenta obstáculos financieros y técnicos, para cuya superación Rusia busca socios externos, particularmente China.

China

China, aunque no es una nación ártica, ha desarrollado un interés creciente en la región, principalmente por razones económicas. Con el 46% de su PIB dependiente del comercio marítimo[12], garantizar el acceso a las rutas del Ártico es fundamental. Además, los vastos recursos naturales de la región, como tierras raras e hidrocarburos, aumentan su importancia estratégica para Pekín.

Por ello, desde que se convirtió en miembro observador del Consejo Ártico en 2013 y publicó el *Libro Blanco del Ártico* en 2018, donde se autodefinió como un «Estado cercano al Ártico», China ha expresado su interés en fortalecer la cooperación internacional para desarrollar infraestructuras y explotar las rutas marítimas en la región[13]. En esta línea, el desarrollo de la Ruta del Noreste es un pilar esencial de esta estrategia, ya que conectaría Europa y Asia Oriental mediante la Ruta de la Seda Polar. Así, esta vía comercial más corta ofrecería una alternativa en caso de un cierre del Estrecho de Malaca. Esta estrategia está aún en sus inicios, lo que puede explicarse en parte por la preferencia de China por un desarrollo lento dadas las incertidumbres geopolíticas actuales.

[12] AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico, "El Ártico como espacio de conflicto geopolítico", In *Panorama geopolítico de los conflictos 2020*, ed. Ministerio de Defensa, 2020. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/panorama-geopolitico-de-los-conflictos-2020-revistas-ebook.html

[13] The State Council Information Office of the People's Republic of China, "China's Arctic Policy", *The State Council Information Office of the People's Republic of China*, Beijing, January 2018. Disponible en: https://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm



Comparación entre la Ruta del Noreste y la Ruta del Sureste. Fuente: Eddy Bekkers, Joseph F. Francois y Hugo Rojas-Romagosa (2015)

Por otra parte, además de asegurar las rutas marítimas, China ha estrechado lazos económicos con Groenlandia, Islandia, Finlandia, Suecia y Noruega[14] mediante importantes inversiones en infraestructuras, energía y extracción de recursos. Su colaboración con Rusia en proyectos energéticos a gran escala como Yamal LNG y Arctic LNG-2 ha sido clave. No obstante, esta relación no está exenta de desafíos, ya que Rusia sigue protegiendo su control sobre la Ruta del Mar del Norte.

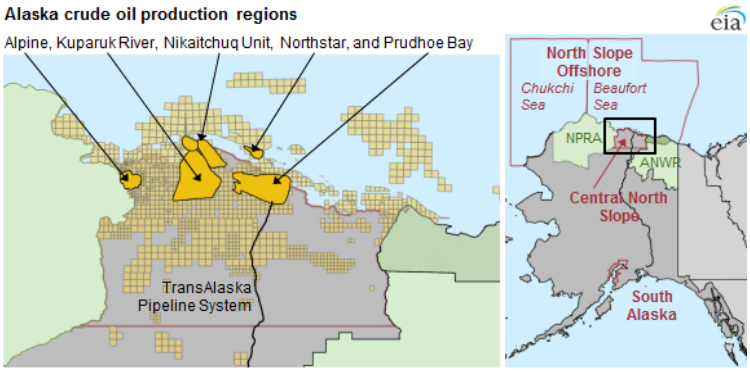
A nivel militar, China aún no es un actor relevante en la región. No posee acceso terrestre, ni una flota adecuada para operaciones árticas. Sin embargo, el desarrollo de sus puertos nororientales sugiere una futura expansión en el Pacífico Norte, donde ya están presentes sus buques portacontenedores y pesqueros. En este sentido, la deriva de la estrategia china en el Ártico dependerá de la evolución de su relación «sin límites» con Rusia y del panorama geopolítico global, especialmente su rivalidad con Estados Unidos. La cuestión clave es hasta qué punto Pekín colaborará con Moscú para lograr

[14]FERNÁNDEZ GÓMEZ, Iván, «(Re)militarización del Ártico: ¿cautivos de un dilema de seguridad?». Universidad de Barcelona, 2019. Disponible en: https://www.recercat.cat/handle/2072/362319

objetivos comunes o si sus intereses económicos y estratégicos derivarán en una mayor competencia en esta región crucial.

Estados Unidos de América

Estados Unidos consolidó su estatus de nación ártica con la compra al Imperio Ruso en 1867 de Alaska, rica en recursos minerales y petrolíferos, aunque con una costa ártica relativamente limitada. Históricamente, ha sido considerada una «nación ártica reticente» por su escaso compromiso en la región, pero en los últimos años ha adoptado una postura más activa debido a la creciente militarización rusa y la expansión económica china.



Regiones de producción de crudo en Alaska. Fuente: U.S. Energy Information Administration (Junio 2015)

Durante la administración Obama, el Ártico fue vinculado al cambio climático como prioridad de seguridad nacional[15]. Sin embargo, bajo la primera administración Trump, la política ártica estadounidense giró hacia una visión más unilateral y nacionalista. En 2019, el exsecretario de Estado, Michael Pompeo, describió el Ártico como un «escenario de luchas de poder y competencia», criticando a las actividades rusas y alertando sobre el reflejo de la estrategia china en el Mar Meridional en el Ártico[16]. Asimismo, Washington percibe la Ruta Polar de la Seda con cautela, considerándola parte de su estrategia Belt and Road. Por otra parte, cabe señalar que la administración Biden ha mantenido esta

[15] President of the United States, *National Strategy for the Arctic Region (Washington, DC: White House, 2013)*. Disponible en: *https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf*

[16] POMPEO, Michael R., "Sharpening America's Arctic Focus". *U.S. Department of State*, (May 6, 2019). Disponible en: https://2017-2021.state.gov/looking-north-sharpening-americas-arctic-focus/index.html

preocupación por el fortalecimiento de las capacidades militares rusas y la influencia china, revelando así la identificación de China como una amenaza de seguridad nacional también con efectos en el Ártico.



Perspectiva de Estados Unidos de las rutas marítimas. Fuente: Paul Horn y Inside Climate News (2023)

Es por ello que en los últimos años, Washington ha reforzado sus capacidades militares en el Ártico, desplegando cazas F-35, mejorando radares y sistemas de defensa en Alaska e invirtiendo en infraestructuras portuarias en Nome. Diplomáticamente, ha reabierto su consulado en Nuuk (Groenlandia) y establecido presencia en Tromsø (Noruega)[17]. Todo ello refleja una notable transición del multilateralismo al unilateralismo de la política ártica estadounidense en los últimos tiempos.

Las inversiones específicas en el Ártico, como los rompehielos, han sido históricamente insuficientes. Sin embargo, la reactivación de la Segunda Flota y el aumento de la

[17] MORRISON, Charles E. y BENNETT, Mia, "1: The fall and rise of global geopolitics in the Arctic". In *North Pacific Perspectives On The Arctic*, (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2024). Disponible en: https://doi.org/10.4337/9781035344956.00007

presencia militar indican un reconocimiento de la importancia estratégica de la región[18]. Además, este interés quedó patente con la propuesta del presidente Trump de comprar Groenlandia en 2019. Inicialmente planteada como una oportunidad económica similar a un «gran negocio inmobiliario», a principios de este año 2025 se enmarcó en preocupaciones de seguridad nacional, subrayando el papel de Groenlandia para contrarrestar las influencia rusas y chinas en el Ártico[19].

En conclusión, Estados Unidos desconfía de las actividades militares de Rusia y de la creciente presencia de China, lo que sitúa al Ártico como un espacio crítico en las rivalidades geopolíticas y un nuevo centro de su visión geopolítica del mundo. En este sentido, parece que la teoría mahaniana está ganando protagonismo para los tres actores; pues la potencia que consiga afirmar su dominio sobre el Ártico, ya sea en tiempos de paz o de conflicto, comandará las rutas marítimas, controlará el comercio y se asegurará la supremacía ártica.

Unión Europea

La Unión Europea (UE) ha buscado posicionarse en el Ártico debido a la presencia en la región de tres de sus Estados miembros: Dinamarca, Finlandia y Suecia. Inicialmente, su interés estaba centrado en preocupaciones medioambientales. Sin embargo, eventos como la colocación de una bandera rusa en el Polo Norte y el récord de deshielo en 2007 encendieron las alarmas en Bruselas, impulsando un enfoque más geopolítico en su estrategia ártica, aunque este perdió fuerza posteriormente[20].

A pesar de ello, desde 2008 la Unión Europea ha desarrollado diversas estrategias para reafirmar su papel en la región. En el documento más reciente, *Un compromiso más firme de la UE en pro de un Ártico pacífico, sostenible y próspero*, publicado en 2021, se identifica el cambio climático como la principal amenaza, pero también reconoce el

[18] AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico, "El Ártico como espacio de conflicto geopolítico", In *Panorama geopolítico de los conflictos 2020*, ed. Ministerio de Defensa, 2020. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/panorama-geopolitico-de-los-conflictos-2020-revistas-ebook.html

[19] CARAFANO, James Jay, "Greenland and Trump's strategy to deal with China and Russia", GIS, febrero de 2025. Disponible en: https://www.gisreportsonline.com/r/us-greenland/

[20] CONDE PÉREZ, Elena, "Geopolítica del Ártico. Especial referencia de los intereses de España en la región ártica" en VV. AA, *Documentos de Seguridad y Defensa 66 Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur.* Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014.

creciente interés por los recursos y las rutas marítimas como fuentes potenciales de competencia geopolítica y conflicto[21].

No obstante, la Unión Europea enfrenta diversos obstáculos para consolidar su posición en el Ártico, siendo uno de los más relevantes su exclusión del Consejo Ártico. A pesar de estas restricciones, la UE sigue siendo un actor económico relevante en la región. Importa entre el 30% y el 40% del pescado del Ártico y el 24% de la demanda de los productos petrolíferos y gas[22]. Por otro lado, sus políticas de cambio climático y energías renovables están reconfigurando la demanda de recursos del Ártico, aumentando la necesidad de minerales críticos que se encuentran en la región. Sin embargo, el Ártico —junto al Este y el Sur— representa una de sus tres vecindades regionales clave.

No obstante, las recientes declaraciones de Donald Trump sobre Groenlandia, territorio autónomo de Dinamarca, evidenciaron la falta de una respuesta coordinada. Superar su enfoque reactivo y ajustar su estrategia a los desafíos geopolíticos actuales, para evitar que potencias expansionistas aprovechen sus vacilaciones estratégicas es la misión clave de la Unión en el Ártico. Por ello, no es exagerado considerar que si Bruselas no toma medidas pronto correrá el riesgo de ser relegada a un papel marginal en una región clave para el equilibrio de poder global.

Posibles escenarios futuros

El Ártico, tradicionalmente una región de escasa tensión geopolítica y de una notable cooperación internacional, ya no permanece ajeno al incierto contexto global. Ante el fin del «excepcionalismo ártico», se han propuesto tres escenarios posibles para su futuro: desde la cooperación y la «competencia pacífica» hasta una competencia más intensa o incluso el conflicto.

[21] European Commission, *"A stronger EU engagement for a peaceful, sustainable and prosperous Arctic"*, (Joint Communication, European Commission, 13th October 2021, Brussels). JOIN/2021/27 final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021JC0027

[22] Sandra Cavalieri et al, "*EU Arctic footprint and policy assessment: Final report*". Ecologic Institute, (Berlin, 21 December 2010). Disponible en: https://www.arctic-footprint.eu/sites/default/files/AFPA_Final_Report.pdf

«*Competición pacífica*» *en el Ártico*

El concepto de «competencia pacífica» ofrece un marco para gestionar las rivalidades emergentes manteniendo al mismo tiempo la cooperación bajo el derecho internacional[23]. Aunque sigue siendo relativamente estable, la competencia por sus recursos y rutas marítimas ha aumentado en los últimos años. Durante más de un siglo no ha habido disputas activas críticas por zonas terrestres y marítimas, ni siquiera durante los periodos de mayor rivalidad global. Sin embargo, recientes incidentes como el corte de los cables submarinos entre Svalbard y Noruega en 2022 o la posible injerencia china en el golfo de Finlandia en 2023[24] subrayan su creciente relevancia estratégica.

Así pues, el Ártico no está exento de las tensiones geopolíticas mundiales, especialmente en el Atlántico Norte y Europa, donde convergen la expansión de la OTAN y la presencia de Rusia. Aunque sigue siendo posible contener la militarización y evitar un conflicto directo, la intensificación de la competencia y el rearme conlleva costos significativos. Especialmente teniendo en cuenta que a medida que la percepción del Ártico se desplaza hacia un «teatro de operaciones» y centro de recursos estratégicos, es muy probable que una competición triangular entre China, Rusia y Estados Unidos construya la narrativa geopolítica dominante en los próximos años.

No obstante, a pesar de estas tensiones, la gobernanza del Ártico ha demostrado ser más resiliente de lo que a menudo se percibe. El Ártico no es una tierra sin reglas, sino que cuenta con un marco normativo complejo pero funcional, con el Consejo Ártico y la CNUDM que han logrado estabilidad incluso ante grandes desafíos, como la invasión rusa de Ucrania en 2022. Desde entonces, todas las partes implicadas, en virtud de sus propios intereses individuales, han reafirmado su compromiso con los principios jurídicos, reconociendo que los costos de un conflicto directo superarían sus beneficios.

---

[23] YOUNG, Oran R., YANG, Jian, ZAGORSKI, Andrei, "The "New" Arctic as a Zone of Peaceful Competition", *Polar Perspectives*, 11, (Wilson Center: March 2022). Disponible en: https://www.wilsoncenter.org/publication/polar-perspectives-no-11-new-arctic-zone-peaceful-competition

[24] HUMPERT, Malte, "Northern Sea Route Saw Seven Containership Voyages in 2023, Including Controversial Chinese Vessel", High North News, (December 2023). Disponible en: https://www.highnorthnews.com/en/northern-sea-route-saw-seven-containership-voyages-2023-including-controversial-chinese-container#:~:text=Northern%20Sea%20Route%20shipping%20activity,of%20damaging%20the%20Balticconnector%20pipeline

En definitiva, los actores del Ártico comparten intereses comunes como el cambio climático, la protección de la biodiversidad y la cooperación científica[25]. Este contexto sugiere que el conflicto y la cooperación no son excluyentes, validando así el modelo de «competencia pacífica». Asimismo, ignorar los vínculos entre el Ártico y el inestable sistema mundial sería imprudente, pero, al mismo tiempo, no debe subestimarse el éxito de los esfuerzos en curso ni las oportunidades que puedan surgir en el futuro. No obstante, de cara al futuro, el Consejo Ártico debe adaptarse ante el creciente interés mundial, equilibrando las oportunidades económicas, las preocupaciones medioambientales y las cuestiones estratégicas para preservar la estabilidad regional.

El Ártico como un teatro de conflicto global. El caso de Groenlandia.

El siguiente escenario explora cómo la competencia por los recursos estratégicos de Groenlandia podría desencadenar una crisis geopolítica abierta. Con la aceleración del deshielo y la apertura de rutas marítimas, Groenlandia se vuelve crucial por su posición estratégica y sus minerales esenciales para la transición energética y tecnologías avanzadas. Además, su papel dentro del marco de seguridad de la OTAN es fundamental, especialmente en la brecha Groenlandia-Islandia-Reino Unido (GIUK), donde la Base Espacial de Pituffik refuerza la presencia militar de Estados Unidos en las cuestiones de vigilancia y defensa antimisiles[26].

[25] YOUNG, Oran R., YANG, Jian, ZAGORSKI, Andrei, "The "New" Arctic as a Zone of Peaceful Competition", *Polar Perspectives*, 11, (Wilson Center: March 2022). Disponible en: https://www.wilsoncenter.org/publication/polar-perspectives-no-11-new-arctic-zone-peaceful-competition

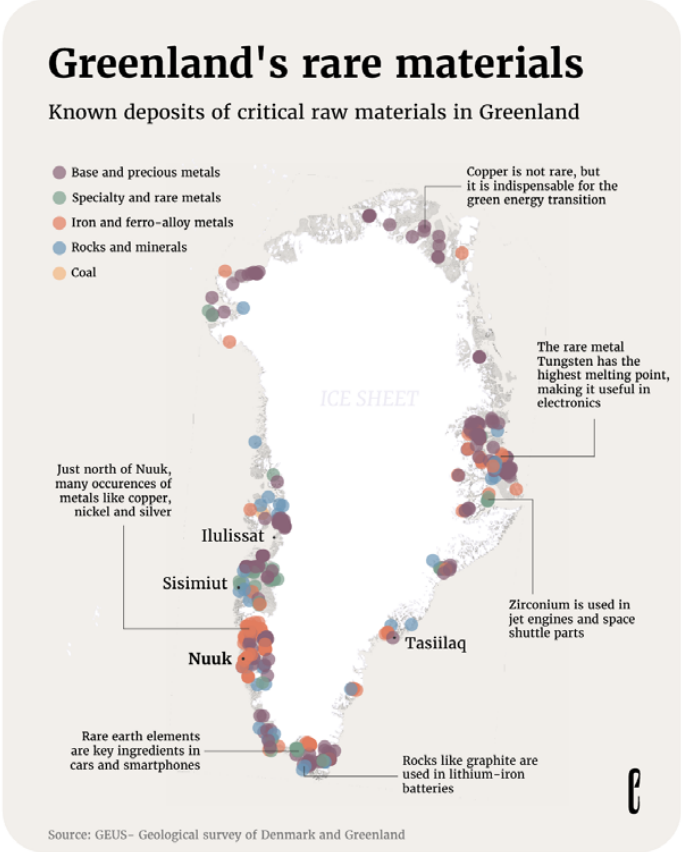
[26] CHUFFART, Romain y JOHNSTONE, Rachael Lorna, "Trump Sparks Renewed Interest in Greenland: But 'Greenland Belongs to the People of Greenland'", *The Arctic Institute,* January 10 2025. Disponible en: https://www.thearcticinstitute.org/trump-sparks-renewed-interest-greenland-greenland-belongs-people-greenland/



Brecha GIUK. Fuente: UK Parliament (2023)

Sin embargo, sus vastas reservas de tierras raras (25 de los 34 minerales críticos identificados por la Comisión Europea[27]) han atraído la atención de Estados Unidos, la Unión Europea y otros países que buscan reducir su dependencia de las cadenas de suministro dominadas por China. En este marco, el renovado interés del presidente Trump por Groenlandia subraya estas prioridades estratégicas y económicas.

[27] European Commission, "EU and Greenland sign strategic partnership on sustainable raw materials value chains", (Press Release, European Commission, November 30 2023, Brussels). Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6166



Recursos minerales de Groenlandia. Creado por: Laura Bejder Jensen (2025). Publicado por primera vez en The European Correspondent

Todo ello cobra luz teniendo en cuenta los resultados de las elecciones groenlandesas de 2025, en las que el futuro gobierno de coalición tendrá que diseñar un cronograma para la independencia. El partido más votado, Demokraatit, aboga por un proceso de independencia gradual, pero necesita el apoyo de otro partido para formar gobierno: Naleraq, que promueve una independencia rápida y cercana a EE.UU., o Inuit Araqatigiit, que defiende una transición lenta. La cuestión clave es que, en caso de una Groenlandia ya independiente, la isla extremadamente dependiente de su industria pesquera (90% de sus exportaciones de materias primas[28]), necesitaría de alianzas con otras potencias para su autogobierno. Así pues, este contexto podría crear un vacío estratégico que sería

[28]Statistics Greenland, "Foreign Trade", s.f. Disponible en: https://stat.gl/dialog/topmain.asp?lang=en&sc=IE

rápidamente percibido como una oportunidad por actores clave como Estados Unidos, China y la Unión Europea.

Por consiguiente, el escenario más alarmante sugiere que, ante la posibilidad de que China establezca acuerdos estratégicos con Groenlandia, Estados Unidos podría tomar medidas unilaterales para asegurar el control de zonas clave, justificándolo como una cuestión de «seguridad nacional». Este acto, radicado por el deseo de que la isla forme parte de la esfera de influencia estadounidense, podría desencadenar una militarización sostenida del Ártico y transformar la región en un nuevo escenario de conflicto global.

Sin embargo, aunque el deseo de independencia es mayoritario, disminuye significativamente si este conlleva una pérdida de calidad de vida[29]. Encuestas recientes han revelado que el 60% de los groenlandeses votaría a favor de reincorporarse a la Unión Europea[30], lo que podría disuadir a Estados Unidos. Si, en el peor de los casos, Estados Unidos empleara tácticas agresivas para asegurarse un acuerdo favorable, a largo plazo podría desestabilizar la alianza de la OTAN y erosionar el orden que había creado anteriormente.

No obstante, merece la pena considerar este escenario. Subestimar que el presidente Trump está retomando la idea de las esferas de influencia, parecida a una versión renovada de la Doctrina Monroe, como base de su visión del orden mundial —y cuya retórica se está volviendo cada vez más amenazante— podría ser un catastrófico error.

La crisis climática como punto de inflexión en el Ártico

El Ártico está experimentando los impactos del cambio climático de forma más rápida y severa que ninguna otra región de la Tierra. La pérdida acelerada de hielo marino y glaciares, la erosión costera, el deshielo del permafrost, los incendios forestales y las inundaciones ya han dejado de ser amenazas futuras. Según el Grupo

[29]AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico, “Groenlandia en la geopolítica ártica”, *Boletín IEEE*, no. 34 Abril-Junio, (2024): 179-202. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/bolet%C3%ADn-del-ieee-34

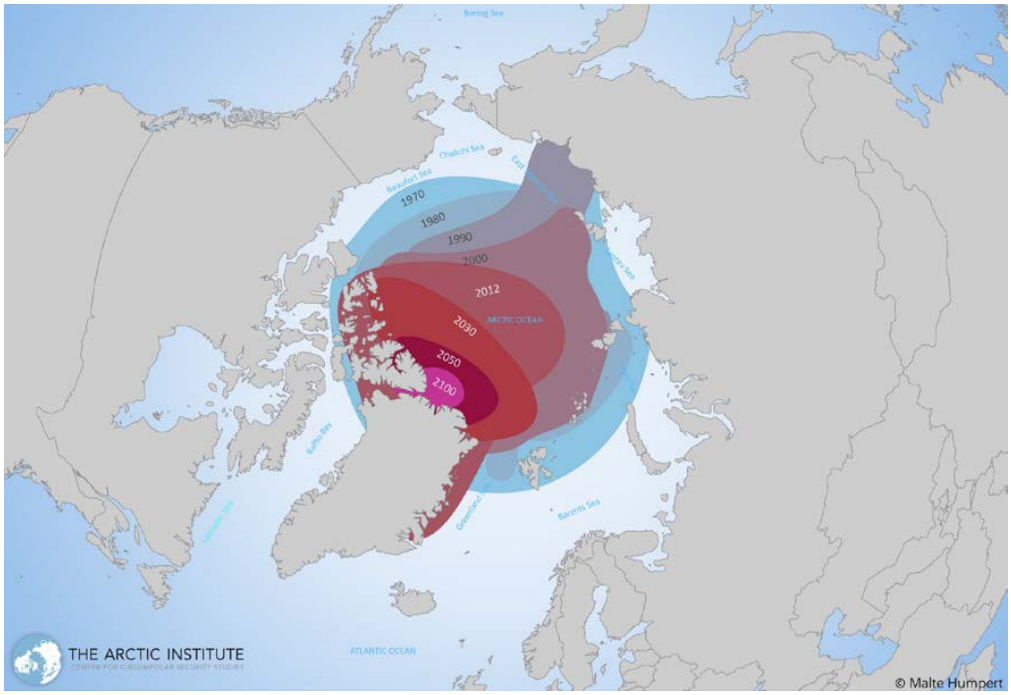
[30]NIELSEN, Rasmus Leander y ACKRÉN, Maria, “The Second Foreign and Security Policy Opinion Poll in Greenland”. Nuuk: Nasiffik / Ilisimatusarfik (University of Greenland), 2024. Disponible en: https://www.kas.de/en/web/nordische/single-title/-/content/the-second-foreign-and-security-policy-opinion-poll-in-greenland

Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), se prevé que la temperatura global aumente entre 3,7 °C y 4,8 °C —o hasta 7,8 °C— para finales de siglo, en comparación con los niveles preindustriales[31].

Asimismo, una proyección especialmente alarmante sugiere que el Océano Ártico podría quedar libre de hielo en verano ya en la década de 2030, allanando el camino para una mayor actividad económica en la región. A mediados de siglo, nuevas vías marítimas como el Paso del Nordeste podrían ser totalmente navegables, y los proyectos energéticos en el Ártico podrían ampliarse considerablemente. Sin embargo, todo ello tiene un coste. A medida que el Ártico se hace más accesible se aviva la competencia geopolítica por el control tanto de estas oportunidades emergentes de vías marítimas como de las masas de tierra recién expuestas. Por tanto, debemos asumir intuitivamente que la crisis climática no sólo exacerba las tensiones geopolíticas, sino que también amenaza con crear dinámicas de «suma cero» entre los Estados y alterar fundamentalmente el orden internacional[32]. Así pues, es un error devastador prever escenarios de nuevas rutas marítimas ignorando el hecho de que el deshielo del Ártico no es una cuestión menor sino posiblemente el punto de inflexión más traumático que remodelará cómo entendemos las relaciones internacionales, la geopolítica o incluso la propia vida.

[31] IPCC, "Cambio climático 2014: Informe de síntesis". *Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* [Equipo principal de redacción, R.K. Pachauri y L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Ginebra, Suiza, (2014). Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full_es.pdf

[32] Paul Samson et al, "Scenarios of Evolving Global Order", Special Report*, Centre for International Governance Innovation,* October 24 2024. Disponible en: https://www.cigionline.org/publications/scenarios-of-evolving-global-order/



Extensión del hielo estival ártico 1970-2100. Fuente: Malte Humpert y The Arctic Institute (2016)

Por esta razón, resulta tentador considerar que el escenario más peligroso de la crisis climática obligue a los actores, no sólo en el Ártico, a cooperar. Los peligros del cambio climático exigen una acción urgente y coordinada, y es precisamente en el Ártico donde se representa una amenaza a la seguridad tanto regional como mundial, y solo una respuesta conjunta puede garantizar un futuro viable en este planeta.

Conclusiones

El Ártico, donde convergen desafíos ambientales urgentes, oportunidades económicas y rivalidades estratégicas, se ha convertido en un «punto caliente» en el panorama geopolítico global.

Así, las rápidas transformaciones impulsadas por el cambio climático, la globalización y el reajuste de las dinámicas de poder están redefiniendo la región, donde la interconexión entre el Ártico y las tendencias globales es irrefutable. En última instancia, esta dualidad refleja tanto la fragilidad como el potencial de los marcos de gobernanza del Ártico, especialmente en la interacción entre iniciativas multilaterales como el Consejo Ártico y el aumento de acciones unilaterales por parte de actores clave. Asimismo, la

creciente relevancia estratégica del Ártico ha captado la atención de Rusia, China y Estados Unidos, cada uno con intereses distintos. Mientras que Rusia enfatiza su soberanía, la explotación de recursos y el dominio militar, la declaración de China como un país «cercano al Ártico» refleja sus ambiciones económicas y de influencia en la región. Por su parte, Estados Unidos percibe la presencia china con recelo y considera el Ártico un espacio crítico para garantizar sus intereses estratégicos. Al mismo tiempo, la Unión Europea busca afirmar su posición en medio de esta lucha de poder abogando por el desarrollo sostenible y la cooperación internacional.

Por otra parte, teniendo en cuenta que el Ártico se encuentra en una antesala de un cambio que aún no se ha materializado en su totalidad, es urgente realizar un análisis prospectivo sobre el futuro del Ártico en función de factores clave como la eficacia de la gobernanza, la competencia por los recursos y las relaciones internacionales. Así, al plantear escenarios donde se expanda la actual competencia pacífica se señala la importancia de establecer medidas políticas proactivas para mitigar riesgos y desarrollar marcos de gobernanza resilientes.

Ante todo, el Ártico representa una región de inmenso potencial y enormes desafíos. Aunque se han señalado caminos hacia la cooperación, también es necesario poner de manifiesto la fragilidad de las estructuras de gobernanza existentes ante la presión del cambio climático, la disputa por los recursos y las tensiones geopolíticas. Los escenarios discutidos, incluida Groenlandia como un punto de conflicto, ilustran cómo las dinámicas globales que se encuentran en rápida evolución podrían transformar la región de manera impredecible. Asimismo, se ha buscado resaltar el peligro de considerar las nuevas rutas marítimas del Ártico como meras oportunidades económicas sin reconocer los profundos desafíos que plantea la crisis climática.

Para terminar, el futuro del Ártico sigue siendo profundamente incierto y dependerá de la capacidad de los actores clave para equilibrar sus ambiciones nacionales con sus responsabilidades colectivas. En este sentido, si este artículo tuviera una ambición sería situar al Ártico en el centro del debate geopolítico a través de un análisis atento que exija navegar esta incertidumbre en un contexto donde lo que está en juego, tanto para la región como para el mundo, no puede ser más crítico.

*María Remiro Soriano**

Máster de Geopolítica y Estudios Estratégicos
de la Universidad Carlos III de Madrid

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

66/2025 11 de septiembre de 2025



*Ramón Casilda Béjar**

Revitalizar el espacio inversor iberoamericano con España como puente y país vertebrador con la Unión Europea

Revitalizar el espacio inversor iberoamericano con España como puente y país vertebrador con la Unión Europea

Resumen:

Iberoamérica, una comunidad con una historia que, desde fines del siglo XV comenzó a formarse a uno y otro lado del Atlántico, con cuatro polos de acción, España y Portugal, del lado europeo, y la América española y el Brasil del lado americano. Una comunidad que transita por un contexto mundial donde se solapan las grandes, profundas e intensas transformaciones geopolíticas y geoeconómicas, que anuncian una nueva era. Revitalizar el espacio inversor iberoamericano en las dos direcciones con España como puente y país vertebrador con la Unión Europea, supone uno de los pilares centrales en el proceso de consolidación de la comunidad iberoamericana, que vive la intensidad de la batalla que empuja a la globalización hacia una nueva fase, caracterizada por una mayor fragmentación de los mercados, frente a la anterior que se distinguía por una mayor integración de los mismos.

Palabras clave:

Iberoamérica, España, Unión Europea.

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

Introducción

Iberoamérica, una comunidad con una historia que, desde fines del siglo XV comenzó a formarse a uno y otro lado del Atlántico, con cuatro polos de acción, España y Portugal, del lado europeo, y la América española y el Brasil del lado americano. Una mirada al mapa es suficiente para mostrarnos, con toda evidencia, que la Península Ibérica es el promontorio que apunta hacia América y, al mismo tiempo, la casi isla en que se cruzan las rutas de África y de Europa y del Mediterráneo y el Atlántico. Estaba escrito así en la geografía, un destino de encrucijada y encuentro, de vocación ecuménica entre pueblos y culturas, distintas y distintos. Es lo que algunos llaman con razón su vocación histórica de universalidad[1].

Las relaciones Iberoamericanas han sido sustentadas por los históricos lazos lingüísticos y culturales, y más recientemente, desde los primeros años de la década de los noventa, lo ha sido por la intensa llegada de inversión extranjera directa (IED) española América Latina, y posteriormente, iniciado el presente siglo y con más intensidad desde la crisis financiera de 2008, se ha reforzado por el despliegue inversor latinoamericano en España.

Como es conocido, la inversión extranjera directa, ha sido un fenómeno crucial en el proceso de globalización mundial, siendo considerada una fuente de recursos con efectos positivos para las economías receptoras. Este es el caso de la economía española y latinoamericana. Los beneficios de los flujos de inversión pueden generarse, más allá de la propia entrada de capitales a través de la mejora de los niveles de eficiencia, productividad y competitividad de las empresas receptoras, y por extensión, para el resto de la economía nacional, por la transmisión de conocimiento, tecnología, innovación y empleos de mayor calidad que redundan en el progreso y bienestar de la población.

Sobre la influencia de la inversión extranjera directa en el crecimiento de la economía receptora, es lo que ha recibido mayor atención, especialmente en la conocida como *greenfield*[2] . Solo apuntar, que la influencia de la IED en el crecimiento de la economía receptora se genera a través de tres grandes canales: el efecto en la formación bruta de

[1] Para más detalle, véase; Enrique M. Barba; José Manuel Pérez Prendes; Arturo Uslar Pietri; Joaquim Veríssimo Serrao y Silvio Zavala (Directores, 1989): *"Iberoamérica, una comunidad",* Tomo I: Introducción general; Arturo Uslar Pietri. Ediciones de Cultura Hispánica. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Madrid.

[2] Es la más deseada por los países, pues invierten en nuevas instalaciones, crean nuevos puestos de trabajo y demandan nueva maquinaria y otros activos.

capital; el impacto de la cantidad y características del factor trabajo, y; el impacto de la productividad de los factores.

El resultado bien visible es que la inversión extranjera directa, ha contribuido sustancialmente a impulsar el crecimiento, la modernización y la internacionalización de las respectivas economías en las dos orillas, contribuyendo en gran medida al acceso de conocimiento, tecnología, innovación, mejora de la productividad, la competitividad y el empleo de mayor calidad[3].

1. La presencia inversora española en América Latina

España, tradicionalmente era un país receptor neto de inversión extranjera directa (IED). Sin embargo, durante las últimas décadas llevó a cabo la mayor transformación económica de los últimos tiempos; siendo una de las consecuencias más exitosas su apertura al exterior, sobresaliendo la internacionalización de las empresas y las inversiones con especial referencia en América Latina, convirtiéndose en un emisor neto.

La llegada de las empresas españolas a Latinoamérica, podemos situarla en los primeros años de la década de los noventa, que en principio resultó un hecho sorprendente. No pasó desapercibida, más bien, suscitaba algunas cuestiones de fondo debido a que además de sorprendente, podía resultar paradójico. España no estaba entre las economías desarrolladas que lideraban los rankings de empresas multinacionales, tampoco estaba por el nivel de renta per cápita, ni por el grado de su desarrollo tecnológico.

En 2022, de acuerdo con el Registro de Inversiones Exteriores[4] –último dato disponible–, la inversión española en el mundo, excluidas las operaciones Entidades de Tenencia de Valores Extranjeros (ETVE)[5] alcanzó un stock de 548.283 millones de euros, un 8,5% más que en 2021.

Desde una apretada síntesis, la presencia inversora española ha sido relevante para la modernización y el desarrollo de sectores claves en América Latina, como banca,

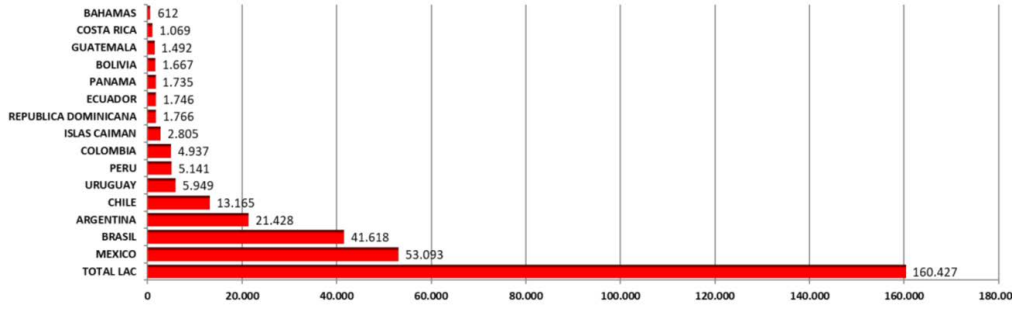
[3] Para más detalle sobre el impacto de las inversiones españolas en América Latina, véase; Ruesga, Santos M. y Casilda Béjar, Ramón (Directores, 2008): *"Impactos de las inversiones españolas en las economía latinoamericanas"*. Marcial Pons. Madrid.
[4] Boletín de Inversiones Exteriores (BIE): *"Inversiones Exteriores Directas"*. Posición 2022, julio 2024.

[5] Las ETVE, son sociedades instrumentales establecidas en España cuya creación busca especialmente estrategias de optimización fiscal. Sus inversiones carecen de efectos económicos directos y apenas generan empleo.

seguros, telecomunicaciones, energía, infraestructuras, transporte y turismo, así como la proliferación de una extensa cantidad de pequeñas y medianas empresas que solo en México se contabilizan unas seis mil (Casilda Béjar)[6] .

El stock en la región alcanzó los 160.427 millones de euros, lo que supone el 29,3% del total mundial y demuestra la alta importancia de la región para España y sus empresas. Por países, los cinco primeros con mayor inversión española son: México, 53.093 millones de euros; Brasil, 41.618 millones; Argentina, 21.428 millones, Chile 13.155 millones y Uruguay 5.949 millones (gráfico 1). Estas posiciones sitúan a España como el "principal inversor europeo y el segundo mundial", solo por detrás de Estados Unidos. Algo realmente importante para enfrentar los nuevos desafíos como las nuevas oportunidades para revitalizar el espacio inversor iberoamericano en las dos direcciones y situar a España como puente y país vertebrador con la Unión Europea.

Gráfico 1
Stock de inversión española en Latinoamérica por países 2022
(Millones de euros, no ETVE)



Fuente: Secretaría de Estado de Comercio, julio de 2014. Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.

A pesar de esta fuerte presencia, los flujos de inversión han experimentado una desaceleración, siendo el ejemplo más reciente Telefónica, que siguiendo su estrategia multipaís, decidió abandonar la región salvo en Brasil, uno de los cuatro mercados más importantes junto con España, Reino Unido y Alemania. Esto exige revitalizar la presencia inversora en la región con un doble propósito. Con el propósito de continuar contribuyendo a la modernización y desarrollo de los sectores más sensibles, hasta los

[6]Para un amplio análisis y la secuencia histórica, véase;
Casilda Béjar, Ramón (2002): *"La década dorada. Economía e inversiones españolas en América Latina 1990-2000".* Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares, Madrid.
Casilda Béjar, Ramón (2008): *"La gran apuesta. Globalización y multinacionales españolas en América Latina. Análisis de los protagonistas".* Granica y Grupo Editorial Norma. Barcelona y Bogotá.
Casilda Béjar, Ramón (2011): *"Multinacionales españolas en un mundo global y multipolar".* ESIC Editorial. Madrid.
Casilda Béjar, Ramón (2013). *"América Latina Emergente. Economía, desarrollo, industrialización, multilatinas y geoeconomía".* Editorial Universitaria Ramón Areces. Madrid.

más sofisticados, y con el propósito de avanzar en la eficiencia, la productividad y la competitividad. Estas inversiones, no solo aportan capital, sino que comparten riesgos y canalizan la transferencia de conocimiento, tecnología e innovación.

Aunque España se encuentra en una posición inversora de liderazgo, sin embrago, un hecho relevante se viene produciendo desde los primeros años del presente siglo, el capital chino protagoniza grandes proyectos estratégicos, como el más reciente del megapuerto de Chancay [7] (Perú), que abre una nueva ruta marítima con Shanghái a la que le ha seguido Guangzhou. Ambas resultan claves para distribuir las mercancías en la región, y para asegurar el fortalecimiento de China en América Latina. Mientras que a Perú, le permite consolidarse como el principal hub portuario de la costa latinoamericana del Pacífico, beneficiando también a Colombia, Ecuador, Chile y Brasil, que planea una conexión ferroviaria.

Estos motivos –y otros–, exigen que las empresas españolas revitalicen sus inversiones en la región mediante lo que denomino: “Nueva política económica internacional de España hacia Iberoamérica para el siglo XXI”, entendida como: “El conjunto de medidas que emplean o asumen los Estados con el propósito de incidir en el entorno de manera inteligente, para favorecer el flujo de bienes, servicios, inversiones y capitales financieros en el exterior a largo plazo, de acuerdo con sus intereses”.

“La nueva política económica internacional de España hacia Iberoamérica para el siglo XXI”, constituye un proceso dinámico, que, por un lado, favorece la internacionalización de la economía española y por otro, permite a las empresas conseguir economías de escala, y el despliegue de activos y ventajas competitivas de una manera más eficiente. De esta manera, se crea una situación, que acentúa la importancia de potenciar las oportunidades, especialmente las conectadas con la inversión que revitalizan el espacio inversor iberoamericano en las dos direcciones, con España como puente y país vertebrador con la Unión Europea.

[7] El megapuerto de Chancay, inaugurado por el presidente de China, Xi Jinping y la presidenta de Perú, Diana Boluarte el 14 de noviembre de 2024, corrió a cargo de Cosco Shipping Company, empresa estatal china dedicada al transporte marítimo. La inversión fue de 3.400 millones de dólares.

2. La presencia inversora latinoamericana en España

Iniciado el siglo XXI, la expansión regional de las empresas multilatinas[8], coincidió con un buen momento económico bautizado como "la década dorada (2003-2013), favorecido por los altos precios de las materias primas, que se incrementaron notablemente debido a la intensa demanda china y un entorno internacional muy favorable, lo cual, resultó una condición decisiva para que se iniciara un ciclo de crecimiento vigoroso, que le proporcionó excelentes resultados y la confianza de los inversores.

De manera que las multilatinas iniciaron una estrategia de expansión regional, buscando obtener mayor tamaño, diversificación y beneficios, viéndose además, favorecidas por los diversos acuerdos comerciales, cuyo fin era favorecer la integración regional[9].

A continuación, las multilatinas se marcaron como objetivo la internacionalización, y como no podía ser de otra manera, se decantaron por las ventajas y las facilidades que les ofrecía España, aprovechando, al igual que las empresas españolas en América Latina, los vínculos históricos, un idioma común y una red muy importante de relaciones económicas, comerciales, financieras e institucionales.

Este camino inversor en las dos direcciones, que tiene mucho sentido. Las empresas españolas es evidente que ya lo han hecho, y ahora lo hacen las multilatinas, acometiendo una expansión creciente en múltiples sectores de actividad.

En este viaje, han demostrado su capacidad para competir en entornos exigentes y en adaptarse con rapidez a las nuevas realidades regulatorias, administrativas, legales y tecnológicas. España no solo les ofrece ser la puerta de entrada al mercado europeo (más de 450 millones de consumidores de alto poder adquisitivo), sino también, un entorno seguro y previsible donde pueden desplegar sus estrategias. Esto explica por qué ya operan unas seiscientas multilatinas que generan más de 30.000 empleos.

[8] Para más detalle, véase; Casilda Béjar, Ramón; Bulnes, Antonio y Loaiza Keel, Carlos (2018): *"Inversiones españolas en Latinoamérica. La internacionalización de las empresas españolas y el resurgimiento de las multilatinas en el siglo XXI".* Thomson Reuters LA LEY. Montevideo y Buenos Aires.
Ramón Casilda Béjar (CEAPI, enero, 2024): *"Las empresas multilatinas. Las nuevas multinacionales iberoamericanas".* Madrid.

[9] En la XXIII Cumbre Iberoamericana (Ciudad de Panamá, 16-18 de octubre de 2013), en la ceremonia de apertura, el Presidente de Panamá; Ricardo Martinelli, expresó solemnemente y con profundidad que "la integración es el futuro nuestro", al tiempo que añadió, "si reflexionamos sobre el futuro de la Cumbre, concluiremos que los países podrán encontrar en la Comunidad Iberoamericana una herramienta útil para desarrollarse y fortalecerse en el siglo XXI".

El stock de inversión latinoamericana en España alcanzó 45.671 millones de euros (cuadro 1). Por países (cuadro 2), México es el líder con 28.370 millones de euros (62,1% del total), seguido de Argentina con 9.240 millones (20,02%), Brasil con 3.111 millones (6,8%), Venezuela con 790 millones (1,7%), Perú con 780 millones (1,7%) y Uruguay con 693 millones (1,5%).

Cuadro 1

Stock de inversión latinoamericana en España

(Millones de euros y porcentaje, no ETVE)

	STOCK	% s/ Total Mundo
2013	30.093	9,9%
2014	36.243	10,5%
2015	44.230	12,5%
2016	46.792	11,9%
2017	45.808	11,1%
2018	45.951	9,8%
2019	53.025	10,9%
2020	49.068	9,6%
2021	46.099	8,7%
2022	45.671	8,3%

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio, julio de 2014. Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.

Cuadro 2
Stock de inversión latinoamericana en España por países 2022
(Millones de euros y porcentaje, no ETVE)

PAÍS ORIGEN	STOCK	% S/ TOTAL LAC
MEXICO	28.370	62,1%
ARGENTINA	9.240	20,2%
BRASIL	3.111	6,8%
VENEZUELA	790	1,7%
PERU	780	1,7%
URUGUAY	693	1,5%
PANAMA	625	1,4%
CHILE	453	1,0%
ECUADOR	340	0,7%
BERMUDAS	235	0,5%
CURAZAO	235	0,5%
ISLAS VIRGENES BRITANICAS	217	0,5%
GUATEMALA	149	0,3%
ISLAS CAIMAN	92	0,2%
COLOMBIA	66	0,1%
COSTA RICA	65	0,1%
BARBADOS	57	0,1%
CUBA	49	0,1%
REPUBLICA DOMINICANA	48	0,1%
ISLAS VIRGENES DE EEUU	19	0,0%
BAHAMAS	11	0,0%
DOMINICA	8	0,0%
TOTAL LAC	**45.671**	**100%**

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio, julio de 2014. Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.

La secuencia inversora, refuerza la importancia de revitalizar el espacio inversor iberoamericano, convirtiéndolo en un ecosistema dinámico en las dos direcciones. España representa una excelente plataforma de expansión para las multilatinas, ofreciendo además de una conexión con los mercados europeos que cuentan con 450 millones de consumidores con una importante capacidad de compra, una estabilidad regulatoria y una sólida infraestructura bancaria y financiera, que incluye instituciones como el mercado de valores Latibex, que opera en la Bolsa de Valores de Madrid, permitiendo a los inversores europeos comprar y vender acciones de empresas latinoamericanas desde un entorno regulatorio europeo.

El avance de las multilatinas demuestra la apuesta para aprovechar el gran potencial que ofrece la economía española, donde ya existen más de 600 empresas de veinte países latinoamericanos que generan 32.000 empleos directos, cifras que merecen atención,

como dan muestra las Comunidades Autónomas que han puesto en marcha una variada gama de incentivos para atraerlas.

3. España como puente y país vertebrador con la Unión Europea

Teniendo en cuenta que la economía latinoamericana se encuentra en un punto donde sobresale su vulnerabilidad en cuanto a la dependencia de las exportaciones de materias primas, se impone la necesidad de acelerar la diversificación exportadora, donde factores como la productividad, la innovación y la relocalización de las cadenas globales de suministro juegan un papel destacado[10] .

A los efectos, América Latina, cuenta con una excelente oportunidad, que pasa por estrechar y reforzar los lazos con la Unión Europea. Es aquí donde España debe asumir su rol como país puente y vertebrador entre ambas regiones, que cuenta con una rica historia de cooperación y un conjunto de valores e intereses comunes.

La Unión Europea, cumplió 75 años el 9 de mayo de 1950. Entonces se produjo la "declaración Schuman"[11], pronunciada por el ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Robert Schuman, que sentó las bases de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) a la que le siguieron la Comunidad Económica Europea (1957) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (1958). Su motivación principal, era el convencimiento de evitar una nueva guerra, aunque, la dimensión económica resultó fundamental desde el primer momento.

No cabe duda que el modelo europeo de integración ha servido de referencia para América Latina, proyectos como Mercosur, lo atestiguan. Si bien, hay que destacar que el contexto político y económico en la región ha dificultado una integración tan profunda como la europea, no obstante, el principio de cooperación regional para aumentar la competitividad y una mayor estabilidad es compartido.

Así lo reconoce la presidenta de la Comisión Europea, Úrsula von der Leyen, quien afirmaba en la presentación de la "Nueva Agenda Estratégica Unión Europea-América Latina" (7 de junio de 2023): "Hoy, la asociación estratégica UE-América Latina es más importante que nunca. Somos aliados clave para reforzar el orden internacional basado

[10] Para más detalle, véase; Casilda Béjar, Ramón (IEEE, Documento Marco 01/2025): *"La nueva globalización y las oportunidades para Iberoamérica: friendshoring y nearshoring".* Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid.
[11] https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_es

en normas, defender junto a la democracia, los derechos humanos y la paz y la seguridad internacional. También tenemos interés en reforzar nuestra asociación y compromiso político, luchar contra el cambio climático y llevar adelante una transformación digital, integradora y centrada en el ser humano. La iniciativa Global Gateway, hará posible impulsar la inversión y la cooperación de una forma más estrecha".

También la III Cumbre UE-CELAC[12] (Bruselas, 17, 18 de julio de 2023), reunida bajo la presidencia de España del Consejo de la Unión Europea (1 de julio al 31 de diciembre de 2023), en su declaración conjunta incluyo la importancia de la contribución de Global Gateway"[13], que tiene como objetivo movilizar tanto la financiación pública como el capital privado en favor del desarrollo sostenible, lo que incluye la transformación digital, la educación, las infraestructuras sanitarias, la producción de energía verde y proyectos medioambientales.

Habrá oportunidad, durante la próxima IV Cumbre UE-CELAC (Santa Marta, 9 y 10 de noviembre de 2025), para proponer una agenda que contemple los nuevos desafíos globales, mejorando la inserción internacional de ambas regiones. La Unión Europea, deberá concentrar su atención frente a Estados Unidos, pero más especialmente deberá hacerlo con China, que prosigue en su estrategia de ampliar y profundizar su presencia en la región. La Unión Europea para contrarrestarla, deberá ofrecer una agenda más diversa, que profundice las relaciones con América Latina para dar respuesta a los retos compartidos, como la democracia, la migración, el cambio climático, la transición energética, la digitalización, la inclusión social y la revitalización del multilateralismo.

La Unión Europea, deberá tener muy presente la "Cuarta Reunión Ministerial del Foro China-CELAC" (Beijing, 13 de mayo de 2025), donde el presidente Xi Jinping, instó a estrechar la cooperación en sectores estratégicos como energía, tecnología y comercio y cooperar más estrechamente en energías limpias, telecomunicaciones 5G, economía

[12] Estas cumbres representan la continuación de las cumbres UE-América Latina y el Caribe (ALC) que se venían realizando desde 1999. En 2010, en la Cumbre celebrada en México, 33 países de ALC decidieron fusionar el Grupo de Río y la CALC (Cumbres de América Latina y el Caribe sobre Desarrollo y Cooperación) en un solo foro: la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

[13] La iniciativa Global Gateway fue creada por la Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior el 1 de diciembre de 2021 con el objetivo de contribuir a reducir el déficit de inversión en infraestructuras a nivel mundial. Global Gateway se ajusta al compromiso que adquirieron los líderes del G7 en junio de 2021 de poner en marcha un plan de infraestructuras transparente, basada en valores y de alto nivel para satisfacer las necesidades mundiales de infraestructuras. Global Gateway está alineada con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como con el Acuerdo de París. Global Gateway celebró su primer Foro en Bruselas el 25 y 26 de octubre de 2023. Más de cuarenta representantes gubernamentales de alto nivel, instituciones financieras y empresas examinaron las necesidades mundiales de inversión, debatieron soluciones, pusieron en marcha nuevas iniciativas, alianzas y asociaciones. Se prestó especial atención a la energía verde, las materias primas fundamentales, la conectividad, la salud y la educación.

digital, inteligencia artificial, ciberseguridad, lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Xi, ofreció trabajar juntos "ante las turbulencias geopolíticas" y "el recrudecimiento del unilateralismo y el proteccionismo", comprometiéndose a incrementar las importaciones, animando a las empresas chinas para que efectúen mayores inversiones.

Además China promovió la nueva Ruta de la Seda (Colombia firmo su adhesión), que le permite asegurarse el acceso a valiosos recursos naturales de la región como el litio, las tierras raras, el petróleo o el cobre. Para reforzar su influencia económica, ofreció nuevos créditos por valor de 8.250 millones de dólares y la exención de visados a cinco países (Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay), para contrarestar la influencia geopolítica de Estados Unidos. Y comercialmente es el primero de Brasil, Chile y Perú. Con los miembros de la CELAC en 2024 los intercambios comerciales alcanzaron 515.000 millones de dólares. En 2023 450.000 millones y en el 2000, solo 2.000 millones. Lo que representa una clara muestra de su rápido protagonismo en la región, que crece en áreas estratégicas como la energía, la tecnología, los puertos y los recursos naturales.

Aunque China, presenta su relación con América Latina como una alternativa basada en la cooperación Sur-Sur y de respeto mutuo, no obstante, hay voces que alertan sobre los riesgos de dependencia económica, concentración de deuda y asimetría en la relaciones.

Por todo lo anterior, la Unión Europea tiene un frente abierto preocupante en América Latina. Sin embargo, esta es una magnífica oportunidad para que España se potencie como puente y país vertebrador entre ambas regiones, como ya lo hizo desde el primer momento de las primeras negociaciones para su incorporación a la Comunidad Económica Europea en 1977. Entonces, España demostró su compromiso con la historia, por encima de circunstanciales actitudes, en cuanto a sus relaciones con América Latina[14].

Hubiese sido inconcebible plantearlo de otra manera. El Gobierno español sostuvo con firmeza reiterada que no aceptaría la posibilidad de que su adhesión, causara el debilitamiento o la desaparición de sus especiales relaciones con América Latina; pidiendo que las autoridades comunitarias reconociesen explícitamente, qué tal posibilidad, no se confirmaría y mostrando al mismo tiempo sus dudas en torno a la adhesión si esa garantía no le pudiera ser otorgada. El resultado fue, la inclusión en el

[14] Raúl Grien (1994): "La integración económica como alternativa inédita para América Latina". Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México.

acta final de las negociaciones de una declaración expresiva de la voluntad comunitaria y española, suscrita por los diez estados miembros, más España y Portugal[15] .

Ahora, en el complejo panorama internacional, España tiene la oportunidad de fortalecerse como puente y país vertebrador entre ambas regiones, que no se logra únicamente por inercia histórica, sino por un liderazgo activo para ocupar ese lugar. Se necesita visión, estrategia y voluntad política, es decir, coraje, tenacidad y esperanza. Una de las claves está en convertir los lazos históricos y lingüísticos en activos económicos y geopolíticos, diseñando alianzas que respondan a los desafíos globales.

Conclusiones

España y América Latina como socios estratégicos, sustentados por los vínculos históricos que les confiere una identidad cultural y lingüística compartida, facilita revitalizar el espacio inversor iberoamericano como actor global de peso, que unido a la Unión Europea con quien mantiene una densa red de Acuerdos Comerciales, le permite una alta relevancia en un contexto internacional amenazado por la guerra comercial y el proteccionismo que debilita el multilateralismo.

Profundizar las relaciones con la UE, aprovechando la eliminación de barreras arancelarias por los acuerdos UE-Mercosur –pendiente de firma–; Acuerdo Modernizado UE-México; Acuerdo Marco Avanzado Interino de Comercio UE-Chile; y, el Acuerdo de Asociación con Centroamérica, impulsarían una mayor profundización en la cooperación, teniendo a España como país puente y vertebrador entre ambas regiones.

Los compromisos profundos deben ser la guía que honre la historia compartida y que, dadas las circunstancias por las que atraviesa América Latina, exige que la “Nueva política económica internacional de España hacia Iberoamérica para el siglo XXI”, cuente con una visión y una acción guiada con valor, rigor y audacia, para revitalizar el espacio inversor en las dos direcciones, teniendo en cuenta que concurren una combinación de factores ideológicos (en forma de ideas), intereses (políticos y económicos) e

[15] La Adhesión de España a las Comunidades Europeas. *“Declaración de intenciones relativas al desarrollo y la intensificación de las relaciones con los países de América Latina”.* Boletín Oficial del Estado y Gaceta de Madrid, enero, 1986.

institucionales (que aplican restricciones y ofrecen oportunidades), que se deben tener muy en cuenta por la alta importancia que adquieren en conjunto o por separado.

En este contexto, las posiciones y el liderazgo de las inversiones españolas se encuentran ante una situación que les reclama una renovada visión para la nueva era. Pero la visión sin la acción es inútil. Y la acción sin la visión no sabe a dónde ir o por que ir. Confiemos que la "Nueva política económica internacional de España hacia Iberoamérica para el siglo XXI", cuente con una visión y una acción guiada con valor, rigor y audacia, para revitalizar el espacio inversor en las dos direcciones. Esta nueva política, se enmarca dentro de la convicción de que la vida en democracia tiene un inmenso valor, y que la heterogeneidad social y la desigualdad, hacen necesario un vasto esfuerzo para lograr la convergencia hacia un conjunto de valores compartidos por la mayoría de la población. Sabemos que este es un proceso lento y constante, en el cual hay que persistir. Siendo muy necesario buscar la complementariedad entre la gestión del proceso y el sentimiento de pertenencia a la sociedad.

Sin lugar a dudas, el próximo año 2026, será clave para Iberoamérica como Comunidad. La XXX Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno que se celebrará en Madrid, la cual tendrá un alto valor "simbólico", por coincidir con el 35 aniversario de la primera Cumbre, celebrada en México (Guadalajara, 18 y 19 de julio de 1991), también debe de tener un alto valor "resolutorio" para robustecer, ensanchar y profundizar la Comunidad Iberoamericana, teniendo como uno de los ejes centrales, revitalizar el espacio inversor iberoamericano sin renunciar a la autonomía nacional y España como país puente y vertebrador.

*Ramón Casilda Béjar**
Miembro del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos (IELAT)-Universidad de Alcalá.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

67/2025 12 de septiembre de 2025

Xulio Ríos

Las giras de inspección como expresión relevante de la praxis política del PCCh



Las giras de inspección como expresión relevante de la praxis política del PCCh

Resumen:

Las giras de inspección, de acreditada raigambre histórica en la China imperial, constituyen un recurso al uso del PCCh con diferentes finalidades, muy especialmente en la lucha contra la corrupción y para asegurar la cohesión, la lealtad y la implementación de las políticas centrales. En la China de Xi Jinping, este mecanismo vive un momento de relativo esplendor, junto a las inspecciones itinerantes o las giras de investigación y estudio, fórmulas todas ellas incorporadas a un modelo de gobernanza que aspira a actualizar y renovar la legitimidad del PCCh.

Palabras clave:

Gira de inspección, inspección itinerante, estudio e investigación, supervisión y control, corrupción, gobernanza.

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

Inspection tours as a key expression of the Chinese Communist Party's political practice

Abstract:

Inspection tours, with deep historical roots in imperial China, are a widely used tool by the Chinese Communist Party (CCP) for various purposes—most notably in the fight against corruption and to ensure cohesion, loyalty, and the implementation of central policies. Under Xi Jinping, this mechanism is experiencing a period of relative prominence, alongside itinerant inspections and study and research tours. All of these approaches have been incorporated into a model of governance aimed at updating and renewing the CCP's legitimacy.

Keywords:

Inspection tour, itinerant inspection, study and research, supervision and control, corruption, governance.

Las «giras de inspección» (en chino: 巡视, *xúnxùn* o también 考察, *kǎochá* dependiendo del contexto) son una práctica muy importante en la política del Partido Comunista de China (PCCh). Estas giras las realizan altos funcionarios del Partido, especialmente miembros del Comité Central, de la Comisión Central de Control Disciplinario (CCCD), e incluso el Secretario General del Partido en persona. Cuentan con una importante tradición histórica[1].

Entre sus funciones y objetivos principales cabría destacar varios. En primer lugar, la supervisión y control interno del Partido, ya que las giras son una herramienta de supervisión política y disciplinaria. Sirven para vigilar a los cuadros locales del Partido, asegurarse de que siguen la línea del Comité Central, y detectar corrupción, falta de lealtad política o desviaciones ideológicas. En segundo lugar, la implementación de políticas, a través de la verificación de si las políticas centrales —como el desarrollo económico, las reformas, la campaña anticorrupción o las metas del plan quinquenal— se están aplicando correctamente en los niveles provinciales o locales. En tercer lugar, la emisión de mensajes políticos asociados a la consolidación del poder: por ejemplo, cuando el Secretario General realiza estas giras, tienen un alto contenido simbólico y mediático. Sirven para mostrar liderazgo, enviar mensajes políticos (por ejemplo, sobre estabilidad o desarrollo), y reforzar la autoridad central del PCCh. Por último, la recogida de información directa al funcionar como mecanismo para que los líderes del Partido conozcan las condiciones locales sin depender exclusivamente de los informes oficiales, que pueden estar distorsionados[2]. En un momento como el presente, cuando las dificultades económicas acechan severamente, las giras de inspección se reivindican como un mecanismo indispensable para que las autoridades tomen el pulso a la situación y deduzcan alternativas que ayuden a trascender la complejidad de la coyuntura.

[1] Lu Yang, Lu; Wang, Yan; Yang, Sen, A Probe into the Anti-Corruption Mechanism behind Ming Dynasty's Appointment of Touring Censorial Inspectors and the Causes for Its Failure, Chinese Studies, 2016, accesible en: https://www.researchgate.net/publication/304613721_A_Probe_into_the_Anti-Corruption_Mechanism_behind_Ming_Dynasty's_Appointment_of_Touring_Censorial_Inspectors_and_the_Causes_for_Its_Failure

[2] Xi, Jinrui, Sustainable Legitimacy: Chinese Government Inspections and Public Approval of Village Leadership, School of International Studies, Academy of Overseas Chinese Studies, Jinan University. Accesible: https://www.mdpi.com/2071-1050/10/6/1975

Un poco de historia

Las giras de inspección del PCCh tienen una historia larga y evolutiva, que refleja el cambio en las prioridades del Partido, el estilo de liderazgo de cada generación y las dinámicas de poder entre el centro y las regiones.

En función de las etapas clave de la China contemporánea, cabría diferenciar:

Años fundacionales y Mao Zedong (1949–1976)

En esta etapa, el objetivo principal es la consolidación revolucionaria y el control ideológico. Las giras eran realizadas por líderes como Mao, Zhou Enlai o Liu Shaoqi para implementar campañas políticas: reforma agraria, colectivización, lucha de clases... Mao, en particular, valoraba mucho las visitas personales como forma de «acercarse al pueblo» (*xiafang*, 下放).

Durante el Gran Salto Adelante (1958–62), el Gran Timonel hizo inspecciones simbólicas a comunas para alentar el entusiasmo… aunque los informes eran tergiversados. Durante la Revolución Cultural, las giras se volvieron actos de control político y purga, con inspectores que delataban a líderes locales «revisionistas».

En el balance, no se puede obviar que no se trataba de inspecciones técnicas, sino de instrumentos ideológicos altamente punitivos.

Deng Xiaoping y la apertura (1978–1992)

En esta fase, el objetivo principal es impulsar las reformas y mantener la unidad. En efecto, Deng redujo la impronta ideológica de las giras y las usó para evaluar las reformas económicas en zonas referenciales como Shenzhen (Zonas Económicas Especiales). La famosa «gira del sur» de 1992 (南巡, *Nánxún*) fue decisiva: Deng visitó Guangdong y Shanghái para reactivar las reformas económicas tras la crisis de Tiananmen (1989) y disipar las dudas sobre el rumbo a seguir.

En este período se buscaba flexibilidad local y experimentación, más que castigo o control estricto. Las giras, entonces, se transformaron en herramientas para verificar innovación económica, no solo control político.

Jiang Zemin y Hu Jintao (1990s–2012)

Enmarcado en el continuismo de la política denguista, el objetivo se remite al desarrollo económico, estabilidad social y unidad política. Jiang y Hu usaron las giras para verificar el cumplimiento de los planes quinquenales, promover políticas de desarrollo en regiones menos avanzadas y, en lo propiamente político, consolidar sus propias redes (el llamado «clan de Shanghái» en el caso de Jiang).

Las giras eran frecuentes en este periodo, pero a menudo percibidas como burocráticas y ceremoniales, con pocas consecuencias reales. Se institucionalizaron más las inspecciones con la expansión del aparato del Partido, especialmente el Departamento de Organización y las oficinas de supervisión.

Era Xi Jinping (desde 2012): centralización, control y campaña anticorrupción

En la etapa vigente, el objetivo central se asocia con la disciplina, lealtad y consolidación del poder central. Xi recuperó el sentido correctivo y punitivo de las giras, combinándolas con la campaña anticorrupción más intensa en la historia moderna del PCCh. Se fortalecieron los equipos centrales de inspección y se les dio poder para desencadenar procesos disciplinarios inmediatos. También se amplió la cobertura: provincias, empresas estatales, universidades, medios de comunicación, instituciones culturales.

El propio Xi también realiza giras personales altamente mediatizadas en las que visita instalaciones militares, mantiene contactos directos con la población o promueve su pensamiento político.

En suma, en el xiísmo, las giras combinan supervisión, propaganda y control político.

La lucha contra la corrupción, en el epicentro de las giras de inspección

Las giras de inspección exhiben una alianza operativa estratégica con las campañas anticorrupción[3]. De hecho, constituyen una herramienta principal para detectar estos

[3]Li, Fengfei & Deng, Jinting, «The Limits of the Arbitrariness in Anticorruption by China's Local Party Discipline Inspection Committees», Journal of Contemporary China Volume 25, 2016 - Issue 97, accesible en: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10670564.2015.1060745

fenómenos, convirtiéndose en instrumentos clave para identificar conductas corruptas dentro del Partido gracias a su acceso directo a información y testimonios locales.

Los equipos de inspección tienen, entre sus misiones, el recolectar denuncias, la interrogación de funcionarios y empleados, la comparación de cifras y realidades en terreno buscando evidencias de «doble cara»: funcionarios que fingen lealtad al Partido pero que, en la práctica, violan las normas.

Las giras activan investigaciones disciplinarias. Tras ellas, si el informe contiene indicios solventes de corrupción, se remite el caso a la Comisión Central de Control Disciplinario (CCCD). Esta puede llevar a cabo investigaciones formales u ordenar tanto la suspensión inmediata de funcionarios como la instrucción de procesamientos penales a través de la Fiscalía del Estado.

A modo de ejemplo, altos cargos como Zhou Yongkang (ex jefe de seguridad) o Sun Zhengcai (exsecretario del PCCh en Chongqing y ungido como probable sucesor de Xi Jinping) fueron primero señalados en giras de inspección antes de ser procesados.

Las giras tienen también un significado valor al reafirmarse en la estrategia de «tolerancia cero» con la corrupción y emitir advertencias cargadas de fuerte simbolismo político. Al visitar regiones donde se sabe que ha habido redes clientelares o grupos de poder paralelo, envían el mensaje de que el control del Partido es total y no hay lugar seguro para la corrupción. Asimismo, vienen a demostrar que la campaña anticorrupción no distingue rango: tanto «tigres» (altos cargos) como «moscas» (funcionarios menores) pueden caer.

Las giras operan como un mecanismo para debilitar redes locales que compiten con el poder central, reforzando las dinámicas de centralización. En el xiísmo, por ejemplo, este factor ha sido crucial en la consolidación personalista del poder de Xi al eliminar o disciplinar a líderes regionales, quebrando las lealtades cruzadas. Se refuerza así la idea de que la única lealtad válida es al Comité Central y a Xi como «núcleo». A raíz de estas experiencias, se promueve el fortalecimiento constante y la ampliación de los mecanismos de inspección.

Un caso real e ilustrativo es la gira en la provincia de Shanxi (2014). En su transcurso, se detectó una red de corrupción sistemática en la provincia. Tras ella, cayeron más de 40 altos funcionarios, incluyendo el secretario provincial del PCCh.

En resumidas cuentas, las giras de inspección no son solo una herramienta administrativa. Especialmente, en la era de Xi Jinping, son mecanismos políticos que permiten identificar corrupción; sancionar y disciplinar a cuadros; reforzar la autoridad del centro y mostrar el control total del Partido sobre todos los niveles del Estado[4].

Relación con la «línea de masas»

Las giras de inspección están histórica y conceptualmente conectadas con la llamada «línea de masas» (*群众路线, qúnzhòng lùxiàn*), una de las ideas centrales del maoísmo.

Aunque en la práctica actual han cambiado mucho, la retórica de la línea de masas sigue presente en las giras, especialmente bajo Xi Jinping.

¿Qué es la «línea de masas»? La línea de masas es un principio político central del PCCh que sostiene que el Partido debe «venir de las masas y volver a las masas» (*从群众中来，到群众中去*). Esto implica, básicamente, escuchar las necesidades del pueblo, transformar esas demandas en políticas, y volver a las masas para implementar y corregir según su respuesta.

Fue uno de los pilares del liderazgo de Mao Zedong, aunque en la práctica solía usarse como justificación ideológica para el control político.

La «línea de masas» se conecta con las giras de inspección por varias vías. Históricamente, las giras de los líderes del PCCh —desde Mao hasta Xi— han utilizado el lenguaje de la línea de masas para argumentar su idoneidad. Se dice que los líderes «escuchan a las bases», que los inspectores «recogen opiniones del pueblo» o que se busca «corregir los errores del Partido en contacto con la gente».

Por ejemplo, durante campañas como las «Tres Antis» y «Cinco Antis» en los 50s, o incluso en la Revolución Cultural, se alentaba a los ciudadanos a denunciar públicamente

[4]Una gira de inspección reciente de Xi Jinping en la provincia de Yunnan: https://spanish.news.cn/20250321/f7bb9ff788124b80b4dca7bd191aafd9/c.html

a los cuadros corruptos o desviados, lo cual se consideraba una expresión de la línea de masas.

Xi ha revivido discursivamente la línea de masas desde 2013, sobre todo con campañas políticas como la Campaña de Educación sobre la Línea de Masas (2013–14) dirigida a «limpiar el estilo de trabajo» de los cuadros y «reconectar con el pueblo», o las giras de inspección actuales que siempre incluyen componentes simbólicos donde los inspectores «visitan aldeas, hablan con trabajadores, preguntan a estudiantes», etc.

En la práctica, sin embargo, también cabe reconocer que estas visitas están altamente coreografiadas. En ese sentido, se infiere que la línea de masas ha sido «vaciada de contenido real» en la era contemporánea, y que las giras son una forma de legitimación vertical, no de participación genuina.

Pese a todo, la línea de masas se sigue invocando tanto por razones de legitimidad simbólica asociadas al mantenimiento del mito fundacional del PCCh como partido de base popular, como de cohesión interna pues ayuda a disciplinar a los cuadros con una lógica de «servicio público».

Por tanto, en lo discursivo, las giras de inspección están conectadas con la línea de masas, sobre todo en la retórica oficial. Sin embargo, en la práctica contemporánea, funcionan más como instrumentos de control vertical y vigilancia interna, no de empoderamiento popular. El concepto sirve como legitimación histórica, pero ha sido transformado profundamente bajo Xi Jinping.

Preparación e implementación de las giras de inspección

Las giras de inspección del PCCh no son improvisadas ni espontáneas: son cuidadosamente planificadas y organizadas, con protocolos estrictos tanto para giras rutinarias como para aquellas encabezadas por líderes de alto nivel como Xi Jinping[5].

[5]Xu, Fang; Tian, Meng; Yang Jie; Xu Guohu, «Does Environmental Inspection Led by the Central Government Improve the Air Quality in China? The Moderating Role of Public Engagement», en Sustainability, Volume 12, Issue 8, accesible en: https://www.mdpi.com/2071-1050/12/8/3316. Aunque centrado en medioambiente, ofrece un análisis metodológico sobre giras de inspección estatales.

Lo primero es la selección de objetivos y planificación. A las autoridades centrales del Partido, como el Departamento de Organización del PCCh y la Comisión Central de Control Disciplinario (CCCD), corresponde decidir qué provincias, municipios, ministerios o empresas estatales serán inspeccionados. A veces se seleccionan áreas clave por razones estratégicas, por ejemplo, regiones con problemas recientes de corrupción o áreas económicamente sensibles como aquellas zonas donde se implementan políticas piloto del gobierno central.

Los criterios para seleccionar incluyen la existencia de denuncias internas o externas, informes de auditoría previos, el interés político del Comité Central o la evaluación del desempeño de líderes locales.

La formación del equipo de inspección se instrumenta, primero, a través de la determinación de su composición. Cada equipo está dirigido por un cuadro de alto nivel, normalmente un miembro retirado del Comité Central o un funcionario confiable. Puede incluir a expertos en política y economía, miembros del Departamento de Organización, oficiales de disciplina de la CCCD y personal de logística y seguridad.

Los equipos reciben capacitación e instrucciones detalladas sobre el propósito específico de la inspección, es decir, qué buscar (corrupción, desviacionismo, lentitud en la implementación de políticas, etc.), cómo interactuar con los cuadros locales o cómo asegurar el control de la narrativa y evitar filtraciones.

En cuanto la notificación y preparación local, en muchos casos se avisa con anticipación a través de un anuncio formal a las autoridades locales, pero no siempre se dan detalles completos del alcance o métodos de la inspección. En ocasiones, si se sospecha corrupción, se realiza sin aviso previo.

Por su parte, las autoridades locales, preparan informes oficiales y materiales de presentación, organizan reuniones políticas, visitas a proyectos, y escenarios cuidadosamente seleccionados para mostrar logros. Y, a menudo, tratan de controlar lo que se muestra, aunque los equipos centrales están entrenados para detectar esto.

Sobre el terreno, durante la gira se realizan entrevistas a puerta cerrada con funcionarios, empleados o incluso ciudadanos, se hacen visitas a obras, instalaciones, oficinas del Partido, etc.; se revisan documentos internos; se recogen denuncias y testimonios; realizan auditorías, sesiones de crítica y autocrítica. A veces se usan métodos

encubiertos para evaluar la situación real (por ejemplo, enviar miembros disfrazados como ciudadanos comunes).

El equipo elabora un informe confidencial para el Comité Central o la CCCD que debe incluir recomendaciones de sanciones o cambios de liderazgo si se detectan irregularidades pues puede derivar en sanciones, reorganizaciones, o campañas de rectificación. También debe realizarse una «reunión de retroalimentación» con los líderes locales. Y meses después puede haber una reinspección para verificar el cumplimiento de las órdenes.

En resumen, las giras de inspección son estratégicas, jerárquicas, altamente estructuradas y controladas políticamente. Funcionan como una herramienta de control interno, asegurando la disciplina y lealtad dentro del aparato del Partido, mientras también proyectan poder y vigilancia constante desde el centro hacia las provincias y entidades.

Reacciones locales y sociedad civil

La reacción de los cuadros locales (funcionarios del PCCh en provincias, municipios, empresas estatales, etc.) ante las giras de inspección varía según el contexto, pero en general se puede resumir en tres grandes dimensiones: preocupación y temor, control de daños, y simulación de cumplimiento.

El temor se justifica porque las inspecciones pueden derivar en sanciones graves, destituciones e incluso procesamientos penales. Bajo la campaña anticorrupción de Xi Jinping, los inspectores tienen poder casi absoluto para investigar, interrogar y actuar. No es raro que funcionarios se «auto-denuncien» por errores menores esperando indulgencia, o que renuncien anticipadamente para evitar consecuencias peores.

En cuanto al control de daños y encubrimiento, cuando se anuncia una inspección (aunque no se diga con detalle), los cuadros locales suelen reunirse de urgencia para «alinear» versiones y revisar documentos, también para destruir evidencia o maquillar informes administrativos y preparar respuestas ensayadas para entrevistas o cuestionarios.

A veces hacen reformas superficiales o simbólicas justo antes de la llegada del equipo para «dar buena imagen». Esto ha dado lugar al fenómeno conocido como «formas sin sustancia» (形式主义, *xíngshì zhǔyì*): aparentar obediencia sin cambiar nada real.

Muchos funcionarios buscan mostrar fidelidad total al Partido y a Xi Jinping durante las giras: citan discursos de Xi al pie de la letra en reuniones con inspectores o exageran sus esfuerzos para «estudiar el pensamiento de Xi Jinping». Asimismo, preparan visitas cuidadosamente escenificadas: obras limpias, empleados aleccionados, pancartas ideológicas bien visibles. Este comportamiento responde a la lógica de la adaptación interesada: sobrevivir políticamente cumpliendo con las apariencias del «buen cuadro».

Pero no todos los cuadros reaccionan solo con temor. Algunos ven las giras como una oportunidad para ganar puntos si colaboran activamente o critican a rivales. Otros las usan para realinear su lealtad con el poder central, especialmente si antes estaban cerca de facciones ahora en desgracia.

Desde que las inspecciones se intensificaron, muchos cuadros viven en un estado de ansiedad estructural. Se cuidan en lo que dicen y hacen, por temor a ser señalados. Esa cultura de obediencia formal, en ocasiones sofoca la iniciativa o la creatividad.

Por tanto, cabría resumir que las reacciones de los cuadros locales ante las giras de inspección son una mezcla de temor real a ser sancionados, simulación activa de obediencia y estrategias de protección y oportunismo político.

Todo esto ha tenido un profundo efecto en la dinámica del poder local en China, consolidando el control del centro y de Xi Jinping.

En cuanto a la sociedad civil, la percepción de las giras de inspección es compleja, ambivalente y limitada por el control informativo, pero se pueden identificar algunas tendencias claras según el grupo social y el contexto político[6].

De entrada, la percepción general es de un apoyo cívico condicionado. Muchas personas —especialmente en sectores rurales, trabajadores, o ciudadanos mayores— ven con buenos ojos las giras, sobre todo cuando están vinculadas a la campaña anticorrupción. Ello puede responder a varias razones. De una parte, se comprende que deseen ver castigados a funcionarios corruptos que abusan del poder local. Por otra, las giras a veces traen recursos, atención mediática y mejoras temporales (carreteras asfaltadas, limpieza, anuncios de obras).

Los medios estatales promueven la narrativa de que el Partido está «limpiando la casa» y «protegiendo a la sociedad». Sin embargo, en sectores urbanos más educados, académicos, empresarios o activistas, hay una visión más escéptica o cínica, aunque pocas veces expresada públicamente.

Suelen pensar que las giras no resuelven problemas estructurales, sino que son mera teatralización política. O que la anticorrupción es selectiva: se usa más para consolidar poder que para hacer justicia real. Se destaca igualmente que no hay mecanismos cívicos independientes que permitan a la sociedad participar en la vigilancia del poder ante la falta de canales reales para implementar la participación ciudadana.

La percepción pública está igualmente condicionada por un fuerte control mediático: las giras solo se muestran como eventos positivos, eliminando las críticas o rumores que cuestionen la legitimidad del proceso. A ello cabe sumar la autocensura ciudadana en redes como WeChat o Weibo.

En algunas localidades, la llegada de inspectores produce afectaciones de diversa índole a la vida cotidiana: desde interrupciones del tráfico, cierre de mercados o cambios escolares para que todo «luzca bien» hasta apariciones públicas de ciudadanos seleccionados para hablar con los inspectores.

[6]Gang Tian & Wen-Hsuan Tsai, «Beautiful Countryside Construction» Policy Inspection Teams, and Grassroots Political Participation in China, Journal of Contemporary China Volume 32, 2023 - Issue 144, accesible en: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10670564.2022.2134728

Esto puede generar una sensación de espectáculo más que de transformación, especialmente si los problemas locales persisten después de la gira generando expectativas frustradas cuando las inspecciones no traen mejoras reales o duraderas.

En suma, podemos hablar de apoyo social moderado cuando se castiga a corruptos manifiestos o se perciben beneficios inmediatos. Pero también de escepticismo palpable cuando las giras parecen solo propaganda y no hay resultados concretos o se percibe selectividad engañosa.

Giras de inspección, inspecciones itinerantes y giras de estudio e investigación

Como hemos visto, las giras de inspección (考察, 调研) son realizadas por altos dirigentes del Partido, ministros o secretarios provinciales. Su objetivo principal es conocer la situación sobre el terreno, escuchar a las bases, promover políticas, dar directrices. Tienen un carácter más político y orientado a la gestión, aunque también puede incluir contenido simbólico (mostrar liderazgo, conexión con la sociedad).

Por su parte, las inspecciones itinerantes (巡视, xúnshì) son realizadas por equipos de la Comisión Central de Control Disciplinario del Partido. Su objetivo principal es la supervisión disciplinaria interna, la revisión del cumplimiento de normas, investigación de corrupción, evaluación de lealtad política. Tienen un carácter más fiscalizador y sancionador. Los resultados pueden derivar en castigos o reestructuración.[7]

En cuanto a las giras de investigación y estudio (*diaoyan 调研*), su objetivo principal es recoger información de primera mano sobre la realidad social, económica o política para orientar la toma de decisiones.[8] Las pueden realizar líderes del Partido, funcionarios, académicos o comisiones temáticas con el propósito común de comprender situaciones concretas, escuchar a las bases, y ajustar políticas. Tiene una conexión directa con la «línea de masas» (群众路线) y su estilo es más flexible y abierto al contacto con

[7]Reglamento del PCCh sobre las inspecciones itinerantes, en Reglamento institucional de la administración del PCCh, The Contemporary World Press, 2023. Páginas 456-470.

[8]Prototipo de una gira de investigación y estudio del presidente de la Asamblea Popular Nacional, Zhao Leji: https://spanish.xinhuanet.com/20250619/3cacb45c724c49bab72d3a34668f5908/c.html . O también del vice primer ministro chino, Liu Guozhong: https://spanish.news.cn/20250627/0adc23920116495189 24d4a365f8773e/c.html

ciudadanos, empresas, comunidades rurales, etc. Se traducen en informes de diagnóstico, formulación de nuevas políticas, recomendaciones, etc.

En la práctica, muchos líderes combinan ambos elementos: una gira puede tener componentes tanto de inspección como de investigación, pero el tono político es diferente. Si el objetivo es vigilar y corregir, es una gira de inspección. Si el objetivo es escuchar y comprender, es una gira de investigación.

Desde que Xi Jinping llegó al poder en 2012, ha reforzado tanto las giras de inspección como las de investigación y estudio, pero con una intención política más integrada y estratégica.

Subyace un claro propósito de fortalecimiento del sistema de inspección disciplinaria con una mayor institucionalización sobre todo a través de la Comisión Central de Control Disciplinario y la Comisión Nacional de Supervisión. Igualmente destacan la preocupación por la «rectificación política» y el «refuerzo del liderazgo centralizado y unificado».

Xi Jinping también ha recuperado con fuerza el espíritu maoísta del *diaoyan*, la investigación y el estudio, pero en una versión más controlada. Por ejemplo, en 2023, lanzó una campaña nacional de investigación temática como parte del aprendizaje del Pensamiento de Xi Jinping. Todos los cuadros del Partido estaban obligados a hacer trabajo de campo y escribir informes que acreditaran la comprensión de los problemas reales de la sociedad, la economía y el desarrollo rural, avanzando ideas y propuestas para resolver problemas prácticos y alineándose con la visión de Xi para multiplicar la cohesión política e ideológica.

Bajo Xi, las giras de inspección y de investigación a menudo se funden en una sola práctica, tanto inspeccionando lo que se estudia, estudiando lo que se pretende transformar y exaltando el valor de la proximidad de los líderes y cuadros a la problemática de los ciudadanos velando por la adecuada implementación de las políticas y los programas estatales.

Por tanto, aunque la diferencia entre giras de inspección y giras de investigación se mantiene en lo formal, a menudo se ha diluido en la práctica y ambas se han convertido en herramientas para reforzar el control del Partido, consolidar la autoridad del poder central y proyectar una imagen de liderazgo conectado con la base.

Conclusión

Bajo Xi Jinping, las giras de inspección se han intensificado como parte de su campaña anticorrupción y para reforzar la autoridad del Partido en todos los niveles del Estado y avanzan hacia su conformación como activo esencial de su modelo de gobernanza[9].

Las giras han pasado de ser mecanismos de monitoreo administrativo a dispositivos de control político total. A modo de ejemplo, se multiplican las visitas muy mediatizadas a provincias clave o regiones sensibles (como Xinjiang o el Tíbet), que tienen gran valor estratégico y político.

Hay indicios de que se ampliarán aún más (incluso pudiendo alcanzar al sector privado) exhibiendo una finalidad creciente de constatación de la lealtad ideológica, de alineamiento con los intereses nacionales y de fundamentación para futuras reformas estructurales en el aparato del Partido-Estado.

Xulio Ríos
Asesor emérito del Observatorio de la Política China
@XulioRios

[9]Carothers, Christopher & Zhu Zhang, «From Corruption Control to Everything Control: The Widening Use of Inspections in Xi's China», Journal of Contemporary China Volume 32, 2023 - Issue 140, accesible en: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10670564.2022.2071885; Xi Jinping, «Stronger Discipline Inspection Tours Make for Stricter Party Self-Governance», en Qiushi, 12 de enero de 2016. Accesible en: http://en.qstheory.cn/2021-06/09/c_627984.htm

Documento
Opinión

68/2025 15 de septiembre de 2025

Miguel López Garay *

Las redes sociales como armas de influencia masiva y la necesidad de una doctrina informativa



Las redes sociales como armas de influencia masiva y la necesidad de una doctrina informativa

Resumen:

Las redes sociales han dejado de ser simples plataformas de entretenimiento para convertirse en auténticas «armas de influencia masiva» que están erosionando los monopolios de poder tradicionales y configurando un nuevo espacio de poder descentralizado y altamente dinámico.

Este artículo analiza el entorno digital y por qué las RRSS han transcendido de su papel inicial y se han convertido en el medio de comunicación por excelencia para las operaciones en el ámbito cognitivo, capaces de generar efectos y alterar el equilibrio geopolítico en la guerra multidominio contemporánea.

De esta forma se presenta el impacto de las redes sociales en la Seguridad y Defensa y se examinan propuestas informativas doctrinales, con el fin de responder a la pregunta: ¿es posible mantener la superioridad estratégica sin desarrollar una Maniobra Informativa propia?

Palabras clave:

Redes Sociales; Maniobra Informativa; Guerra Cognitiva; Desinformación; Conflicto Híbrido.

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

Social Media as Weapons of Mass Influence and the Need for a Doctrine of Information

Abstract:

Social media has transitioned beyond being mere entertainment platforms and has become accurate «weapons of mass influence» that are eroding traditional power monopolies and shaping a new space of decentralized and highly dynamic power.

This article analyses the digital environment and why social media has transcended its initial role, becoming the idyllic communication medium for operations in the cognitive domain, capable of generating effects and altering the geopolitical balance in contemporary multidomain warfare.

Thus, the impact of social media on Security and Defence is presented and doctrinal informational proposals are examined, in order to answer the question: Is it possible to maintain strategic superiority without developing a own Informational Maneuver?

Keywords:

Social Media; Information Manoeuvre; Cognitive Warfare; Disinformation, Hybrid Conflict.

«La mejor victoria es vencer sin combatir» (Sun Tzu)

1. Introducción: La revolución de las redes sociales hasta posicionarse como instrumentos de poder e influencia

Ya en el Renacimiento, Maquiavelo reconocía la percepción y el control de la narrativa como elementos clave para la conservación del poder cuando afirmaba «*todos ven lo que pareces ser, mas pocos saben lo que eres; y estos pocos no se atreven a imponerse a la opinión de la mayoría*»[1]. Casi quinientos años más tarde y sin la necesidad de transcribirlos, podemos trasladar estos principios a la era Digital de nuestros tiempos, ya que se ajustan milimétricamente al uso extendido de las redes sociales (RRSS) y a la dificultad de discernir entre lo real o verdadero y lo imaginario o irreal, en los entornos virtuales.

La inteligencia artificial (IA)[2] era algo prácticamente desconocido hace un lustro, pero ya se analizaba el cambio de paradigma que había supuesto la conexión a internet generalizada y disponible en un teléfono móvil, como una herramienta disruptiva que condecía a cualquier persona una ventana de acceso al mundo. A través de un *smartphone* cualquiera podía convertirse en un testigo directo de los sucesos a su alrededor y retransmitirlos a lugares remotos, en tiempo real. Simultáneamente, estos dispositivos han otorgado al ciudadano de a pie la oportunidad de informarse sobre acontecimientos inéditos, antes de que lo notifiquen los medios tradicionales, marcando con ello un cambio de tendencia en cómo se informa la sociedad del siglo XXI[3].

Con la popularización de la antigua Twitter —ahora X— se consolidó esa tendencia. La aplicación evolucionó rápidamente desde una red social en la que los usuarios compartían sus quehaceres diarios en 200 caracteres, hasta situarse como un potente canal de comunicación masivo y en tiempo real. Pronto, Twitter se posicionaría como una alternativa potencial —y renovada— a los medios de comunicación tradicionales,[4] a la vez que abría paso a nuevos discursos o formas de comunicar, otorgando voz a actores inéditos —y primeros *influencers*—.

[1] MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe*. 1532. Alianza Editorial.
[2] MONREALE, Anna. *Artificial intelligence in accounting and auditing: Accessing the corporate implications*. 2024. En: *An introduction to artificial intelligence*. London: Palgrave Macmillan, pp.63–89.
[3] HERRERO-CURIEL, Eva. *El periodismo en el siglo de las redes sociales*. Revista de Comunicación Vivat Academia. 2011. pp 113-1128.
[4] CAMPOS-DOMÍNGUEZ, Eva. *Twitter y la comunicación política*. 2017. Universidad de Valladolid. Producción Científica. Disponible en: https://uvadoc.uva.es/handle/10324/42114

De manera similar, Facebook o Instagram también se postularon como principales aplicaciones vinculadas a la difusión de contenidos audiovisuales durante la pandemia del COVID-19. Inicialmente primaban el ocio y los deportes, pero progresivamente incorporaron contenidos antaño exclusivos a los canales informativos y medios de prensa generalistas, como son las noticias de actualidad sobre asuntos políticos, económicos, profesionales o religiosos. Este fenómeno marcó también un cambio de rumbo que ilustra el valor informativo de estas plataformas, ahora ya posicionadas como medios de comunicación masivos.

Paralelamente, el periodo post-pandémico sirvió como un campo de cultivo para la expansión de TikTok, la red social que se caracteriza por la difusión de videos de corta duración, que se editan conforme a filtros o tendencias musicales, generando por su novedad una gran atracción, especialmente entre los usuarios más jóvenes. Además, un porcentaje significativo de los menores de 24 años afirma que TikTok es el principal —y en muchas ocasiones incluso— el único sistema de acceso a la información de actualidad que consumen un significativo porcentaje de los jóvenes,[5] lo que favorece su exposición a contenidos sesgados y desinformación[6].

Por último, recientemente han proliferado nuevos canales informativos a través de plataformas de mensajería como WhatsApp o Telegram, que permiten la difusión masiva de contenidos de forma directa y, a diferencia de las redes sociales tradicionales, estos canales restringen la interacción de la audiencia a una serie reacciones limitadas, generalmente mediante emoticonos, lo que los convierte en herramientas de comunicación mayoritariamente unidireccional. Esta disposición refuerza su utilidad para canalizar campañas de propaganda, difusión ideológica o distribución de desinformación, al reducir el debate, eliminar los comentarios y aumentar el control del emisor sobre el mensaje. Además, la percepción de privacidad que ofrecen con el cifrado, fomenta una mayor credibilidad y favorece la circulación de contenidos sin verificación, contribuyendo así a la consolidación de burbujas ideológicas herméticas, alimentadas por ecosistemas paralelos de información. Estas características sitúan a los canales de mensajería como

[5] CABRERA, Constanza. *¿Están los jóvenes desinformados por culpa de las redes sociales?* El País. 14/04/2024. Disponible en: https://elpais.com/tecnologia/2025-04-14/estan-los-jovenes-desinformados-por-culpa-de-las-redes-sociales.html

[6] HSU, Tiffany. *Worries Grow That TikTok Is New Home for Manipulated Video and Photos*. The New York Times. 04/11/2022. Disponible en: https://www.nytimes.com/2022/11/04/technology/tiktok-deepfakes-disinformation.html?searchResultPosition=2

otros espacios clave de las redes sociales, mediante los que canalizar estratégicas informativas, para aprovechar todo el abanico disponible en el entorno digital.

En este sentido, el control del relato y la capacidad de influir en la opinión pública han llevado históricamente a nombrar a la prensa como el «*cuarto poder*», reconociendo su rol como contrapeso a los poderes tradicionales del Estado. Con la evolución y concentración de los medios de comunicación, especialmente con la irrupción de la televisión y los conglomerados mediáticos, surgió la noción del «*quinto poder*», atribuido a la creciente capacidad de modelar percepciones a gran escala. Más recientemente surge el término «*sexto poder*»,[7] que hace referencia al papel transformador de las redes sociales y la ciudadanía digital conectada, englobando el poder de influencia directa en el debate público que otorgan los avances tecnológicos. Este «*sexto poder*» está erosionando los monopolios de la información tradicionales y configurando un nuevo espacio de poder descentralizado y altamente dinámico.

En definitiva, hemos sido testigos de la vertiginosa evolución de las RRSS desde sus comienzos como canales de comunicación e interacción social, capaces de reducir las distancias y conectar a usuarios ubicados a cada lado del Atlántico, hasta convertirse en auténticos instrumentos de poder e influencia global. Más allá de canales de comunicación o espacios para la interacción social y el ocio, estas aplicaciones ya se han postulado como un punto de acceso y difusión de información alternativo, capaces de construir relatos, crear percepciones y narrativas, para provocar reacciones en un mundo hiperconectado. De modo que, en la guerra de la información contemporánea, también se han transformado en el medio de comunicación por excelencia para las operaciones en el ámbito cognitivo.

Con una repercusión quizás semejante a la que en su día tuvo internet, cuando Bill Gates afirmaba «*si tu negocio no está en internet, tu negocio no existe*», en la actualidad, las redes sociales cuentan con más de 5.000 millones de usuarios activos,[8] lo que las ha posicionado como herramientas fundamentales para Estados, empresas e individuos. Ahora ya no es suficiente con estar conectados, sino que es necesario posicionarnos en todos los canales existentes para tratar de llegar a todos los públicos y audiencias

[7] MAGALLÓN ROSA, Raúl. *El sexto poder en la primavera árabe*. Conferencia: III Congreso Internacional Asociación Española de Investigación de la Comunicación. 2012. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5252826

[8] FERNÁNDEZ, Rosa. *Panorama mundial de las redes sociales - Datos estadísticos*. Informe Statista. 2025. Disponible en: https://es.statista.com/temas/3168/panorama-mundial-de-las-redes-sociales/#topicOverview

posibles. Por ello, en el contexto actual de creciente tensión geopolítica, el alcance y repercusión de las redes sociales las ha llevado a postularse como un nuevo campo de batalla digital, que favorece la difusión de contenidos con un alcance mayor a cualquier época anterior y donde la verificación se ha convertido en un reto significativo, situando a las RRSS como instrumentos de poder y armas de influencia masiva[9].

Por ello, han pasado de ser plataformas de interacción y movilización ciudadanas, para convertirse en un nuevo vector de las operaciones militares en el dominio cognitivo, el principal espacio de maniobra de la guerra en el mundo hiperconectado. En este nuevo ámbito de operaciones, las RRSS se han transformado en un instrumento poderoso, que puede moldear la percepción pública, influir en las decisiones políticas y, en algunos casos, desestabilizar gobiernos. Todo ello las posiciona como potenciales «armas de influencia masiva». Conscientes de su poder, actores estatales y no estatales ya las explotan en sus estrategias de comunicación, buscando atraer la atención pública para controlar el relato e, incluso, conducir actividades maliciosas para expandir narrativas y manipular la realidad.

En consecuencia, las Fuerzas Armadas de distintos países se encuentran en pleno desarrollo de «Maniobras Informativas» o marcos doctrinales que definan la acción de los ejércitos en el entorno digital, reconociendo la urgencia de desarrollar las capacidades militares para sus unidades operen de forma eficaz en el ámbito cognitivo, en un entorno informativo cada vez más complejo y disputado.

2. El empleo de las redes sociales como armas de manipulación masiva

A pesar de que las RRSS emplean tecnología de última generación, el uso de los medios de comunicación para influir no es algo nuevo. A principios del siglo pasado, el considerado promotor de la propaganda moderna, Edward Bernays, señalaba a la manipulación consciente y organizada de las opiniones de masas, como un pilar fundamental en las sociedades democráticas modernas. En la introducción de su libro *Propaganda*, Bernays afirma que quienes controlan este «*mecanismo oculto*» de la sociedad, constituyen el «*gobierno invisible*»[10]. En otras palabras, otorga el poder de

[9] BOSWINKEL, L., FINLAYSON, N.B., MICHAELIS, J. and RADEMAKER, M. *Weapons of mass influence: Shaping attitudes, perceptions and behaviours in today's information warfare.* The Hague Centre for Strategic Studies. Abril 2022. Disponible en: https://hcss.nl/report/weapons-of-mass-influence-information-warfare/

[10] BERNAYS, Edward L. *Propaganda*. 1928. Editorial: Melusina.

controlar el mundo mediante una fuerza que moldea las mentes, define los gustos y sugiere ideas, sin que la mayoría de las personas siquiera sean conscientes de su influencia.

Eventos históricos y sociales como las Primaveras Árabes, el movimiento 15M en España, el «*#MeToo*», la gestión de la pandemia del COVID-19, la comunicación en los primeros días tras la Invasión Ucrania o la campaña en las últimas elecciones norteamericanas, muestran cómo estas plataformas han trascendido de su papel inicial, para convertirse en herramientas clave para la movilización social y la manipulación informativa. De hecho, su impacto va más allá de la difusión de noticias o la articulación de movimientos sociales.

En la actualidad, el uso de las redes sociales se ha extendido a todos los ámbitos de la vida contemporánea. Fusionando las capacidades de la comunicación global, con los avances tecnológicos más recientes, conceden canales inmediatos y de enorme alcance que las posiciona como herramientas clave para el *marketing* o como mecanismos de manipulación. Permiten la creación y difusión de contenidos a escala global y con grandes índices de audiencia, lo que también las ha convertido en armas estratégicas de manipulación masiva,[11] en el ya reconocido como el nuevo dominio de la guerra: el ámbito cognitivo.

Mediante la repetición de mensajes breves y potentes, las redes sociales generan efectos cognitivos, alterando opiniones y moldeando narrativas. De esta forma logran influir en las mentes de los usuarios y, por ende, en los procesos electorales y discursos cívicos, lo que despierta especial preocupación y recelo en Occidente[12]. Dado este poder intrínseco para la influencia de masas, se ha generado un debate sobre su uso extendido e impacto en las sociedades, así como sobre la necesidad de establecer mecanismos de control, verificación o censura.

El su último Informe Anual de Riesgos, el Foro Económico Mundial[13] otorga de nuevo un lugar destacado al riesgo asociado a la información —en forma de desinformación y contenido engañoso—en el horizonte de riesgos a dos años. El Informe también subraya

[11] BOSWINKEL, Lotje. *Weapons of mass influence: Shaping attitudes, perceptions and behaviours in today's information warfare*. The Hague Centre for Strategic Studies. Abril 2022. Disponible en: https://hcss.nl/wp-content/uploads/2022/04/Weapons-of-Mass-Influence-Information-Warfare-HCSS-2022-V2.pdf

[12] Web Oficial Comisión Europea. Comunicado de prensa 17/12/2024. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_24_6487

[13] World Economic Forum (WEF). *Global Risks Report 2025*. Disponible en: https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2025/

cómo esta amenaza dificulta la capacidad de individuos, empresas y gobiernos para discernir la verdad. Además, resalta cómo las amenazas de la polarización social y política se ven amplificadas en el entorno propicio de las RRSS, dado el sesgo algorítmico y la jerarquización de contenidos por usuarios y tendencias.

En la guerra de la información actual, permanente e inherente a la competencia geopolítica, y la «*sociedad en red*»,[14] las armas de manipulación masiva son el medio de comunicación principal para explotar el entorno de la información y generar efectos en el ámbito cognitivo, con el fin de alterar la moral y voluntad de las audiencias.

Así lo reflejó la OTAN en el Concepto Estratégico de 2022,[15] en el que identificó a distintos actores estratégicos que amenazan la seguridad de los Estados explotando su digitalización, mediante diversas tácticas híbridas como son la desinformación, la manipulación o la posverdad. Todo ello con el objetivo de debilitar las normas multilaterales y promover modelos autoritarios de gobernanza, recurriendo a operaciones híbridas y cibernéticas maliciosas, a la expansión de la desinformación y a una retórica de confrontación, que ya perjudica directamente la seguridad de los aliados. Asimismo, recientemente, la OTAN ha definido el entorno de la guerra cognitiva como las «*actividades militares y no militares deliberadas y sincronizadas a lo largo de la continua competencia, diseñadas para moldear el entorno informativo y afectar a las actitudes, percepciones y comportamientos de las audiencias, con el fin de obtener, mantener y proteger la superioridad cognitiva*»[16].

En España, la doctrina militar nacional va un paso más allá y contempla esta realidad, reconociendo seis dominios de las operaciones. Los dominios clásicos —terrestre, marítimo y aeroespacial—, han sido recientemente extendidos con la irrupción de los dominios no físicos, constituidos por el dominio espacial, ciberespacial y cognitivo, que incluye además el entorno de la información. Además, la doctrina de empleo de las FAS reconoce los dominios mixtos

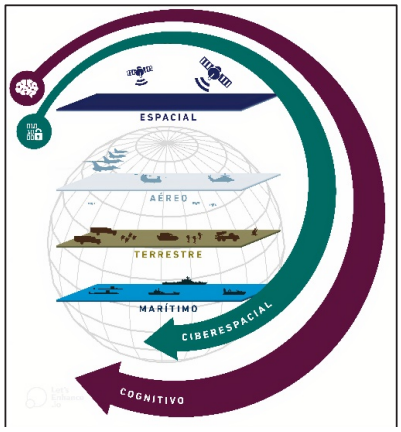


Ilustración 1 Dominios de las operaciones (Fuente: PCD-01)

[14] CASTELLS, Manuel. *The Rise of the Network Society*. 1998. Editorial: Oxford: Black Well Publishers
[15] NATO Strategic Concept 2022. Disponible en: https://www.nato.int/strategic-concept/
[16] NATO ACT. *NATO Cognitive Warfare Concept*. 2024

«*que generan el dominio ciberespacial y el cognitivo*», y que son transversales al resto de dominios[17].

En este nuevo dominio de la guerra, las RRSS ya ostentan un papel cardinal y multidisciplinar de especial relevancia. Representan retos y amenazas que afectan a la arquitectura de Seguridad y Defensa como catalizador de los dominios mixtos —y transversales a todos los ámbitos de operación—. En particular, en el ámbito cognitivo son capaces de aplicar el poder de la imagen —mediante videos de corta duración y repetitivos— y así permeabilizar mensajes fuerza al plano del racionamiento y las emociones, generando grandes efectos en la sociedad, que condiciona la toma de decisiones.

Campañas informativas o —desinformativas— canalizadas a través de RRSS y, más recientemente en canales de plataformas de mensajería como WhatsApp o Telegram, permiten modificar el conocimiento y alterar las creencias, pudiendo generar sentimientos o deseos, y por tanto motivaciones, con un poder de influencia extremadamente relevante. En definitiva, las RRSS son idóneas para ensalzar narrativas por el poder de las percepciones que recibimos a través de vídeos e iconografías, pudiendo alterar nuestras decisiones y generar conductas, ya sea como individuo o dirigente[18].

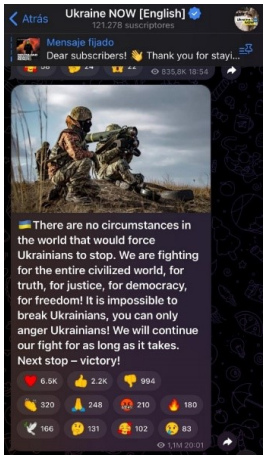


Ilustración 2 Captura canal pro-ucraniano Ukraine NOW, en Telegram

[17] Ministerio de Defensa. PDC-01 (B). *Doctrina para el empleo de las FAS*. 2024.
[18] Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos. CESEDEN. *Implicaciones del ámbito cognitivo en las Operaciones Militares*. 2020. Disponible en: https://emad.defensa.gob.es/Galerias/CCDC/files/IMPLICACIONES_DEL_AMBITO_COGNITIVO_EN_LAS_OPERACIONES_MILITARES.pdf

Al mismo tiempo, las acciones realizadas a través de las RRSS permiten encubrir al atacante y, paralelamente, difuminan la frontera entre los conflictos o situaciones de crisis, de los periodos de paz, lo que ha favorecido su expansión en entornos estratégicos o la «zona gris» de los conflictos, dado el periodo de competencia geopolítica existente. Empleadas correctamente, devastan las ventajas que proporcionan los efectos físicos de las tácticas convencionales, hasta el punto de que una victoria en los ámbitos tradicionales de la guerra puede volverse en contra del atacante y acercarlo a una «*derrota moral*»[19] y de consecuencias devastadoras en la campaña.

Los acontecimientos internacionales de la última década nos permiten ilustrar con ejemplos reales sobre cómo distintos Estados o actores internacionales emplean las «armas de manipulación masiva». Desde 2014, Rusia lleva a cabo una campaña de desinformación propagandística para justificar y encubrir la decisión unilateral de anexionar Crimea. Para ello, utiliza medios periodísticos estatales como Russia Today (RT) y Sputnik News, junto con una red de bots y cuentas falsas, que promueven narrativas repetitivas en redes sociales, con mensajes que denuncian que el gobierno ucraniano es neonazi, que la población de Crimea estaba en peligro, y que el referéndum de anexión fue legal y apoyado masivamente[20].

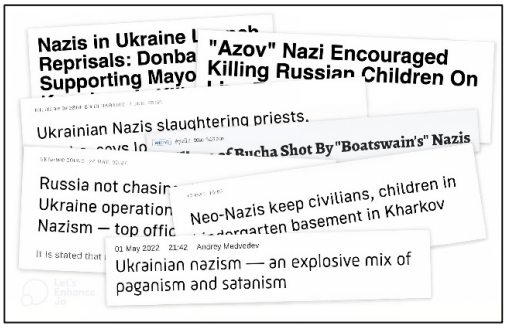


Ilustración 3 Titulares de distintos medios rusos que ilustran el empleo de falsas narrativas (Fuente: The New York Times)[21]

Igualmente, durante la pandemia de 2020, las autoridades chinas retrasaron la divulgación de información crítica sobre la pandemia del COVID-19 en las primeras etapas del brote en Wuhan, incluyendo la demora en compartir el genoma del virus y la

[19] LIND, W.S. and THIELE, G. *4th Generation Warfare Handbook*. 2015. Editorial: Castalia House
[20] EUvsDisinfo. *The architecture of Russia's FIMI operations*. 02/04/2025. Disponible en: https://euvsdisinfo.eu/the-architecture-of-russias-fimi-operations/
[21] SMART, Charlie. *How the Russian Media Spread False Claims About Ukrainian Nazis*. The New York Times. 02/07/2022. Disponible en: https://www.nytimes.com/interactive/2022/07/02/world/europe/ukraine-nazis-russia-media.html

censura a médicos como Li Wenliang, que intentaron alertar sobre la situación[22]. Posteriormente, promovieron narrativas que sugerían que el virus se originó en Estados Unidos y destacaron su gestión ejemplar de la crisis, para reforzar su legitimidad. Y, desde un prisma más geoestratégico, realizaron operaciones híbridas y cibernéticas maliciosas que, junto con una retórica de confrontación y campañas de desinformación, buscaron ampliar su influencia y perjudicar a Occidente[23].

La guerra en la franja de Gaza también nos aporta sendos ejemplos de cómo Hamás explota las RRSS para dar difusión a imágenes impactantes que denuncian las devastadoras consecuencias de los ataques israelís sobre la población civil. Hamás ha destacado por su capacidad para inundar redes sociales con imágenes aturdidoras, en muchos casos sacadas fuera de contexto,[24] logrando así revocar la superioridad de las Fuerzas Armadas de Israel y contrarrestar los ataques físicos, con tácticas morales que han conseguido convertir prácticamente cada uno de los ataques físicos israelíes, en presuntas atrocidades contra civiles. Estas tácticas, que incluyen narrativas de victimización absoluta de la población de Gaza y la justificación de sus ataques, han sido documentadas y analizadas por organizaciones como Human Rights Watch, Amnistía Internacional y desmentidas por el IDF como parte de su campaña de propaganda.



Ilustración 4 Imágenes generadas con IA para obtener efectos cognitivos en Gaza (Fuente DW)[25]

[22] Associated Press. *China delayed releasing coronavirus info, frustrating WHO*. 02/06/2020. Disponible en: https://apnews.com/article/fed0f89a3b46cfa401e62ce7386f0cfb
[23] ROBERTS, Dexter. *China´s Disinformation Strategy. Its dimensions and future*. Atlantinc Council. Diciembre 2020. Disponible en: https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2020/12/CHINA-ASI-Report-FINAL-1.pdf
[24] ALARCÓN, Nacho. *Tormenta de 'fake news': todas las fotos falsas que te están colando tras el ataque de Hamás*. El Confidencial. 13/10/2023. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2023-10-13/fake-news-fotos-falsas-ataque-hamas-desinformacion_3752749/
[25] WALTER, Jan D. *Fact check: AI-generated images of children in Gaza*. DW, 02/02/2024.

Los ejemplos actuales arrojan luz sobre cómo las redes sociales, a través del poder de la imagen, los algoritmos de recomendación, el diseño de campañas de desinformación y la viralización de narrativas, son capaces de modelar realidades y construir relatos, convirtiéndose en elementos centrales para la consecución de efectos en el ámbito cognitivo de los conflictos armados.

Ante esta nueva realidad, se puede afirmar que la expansión de los entornos digitales conlleva serias implicaciones en la arquitectura de Seguridad y Defensa, ya que representan desafíos y amenazas que deben abordarse desde distintas dimensiones para ser comprendidas en profundidad. Además, en caso de necesidad, y como parte de los planes de reacción o contingencia en el ámbito cognitivo, deben poder ser explotadas en todas sus capacidades, para conseguir la superioridad de la decisión en las operaciones en el multidominio.

Para ello es necesario, en primer lugar, romper la barrera de la falta de transparencia algorítmica y entender su papel en los procesos de radicalización. En segundo lugar, debemos ser capaces de identificar estrategias maliciosas de desinformación y posverdad, como posibles mecanismos de injerencia externa, que busquen una conformación artificial de la opinión pública. Y, por último, los nuevos tiempos requieren de una actualización constante para ser capaces de discernir entre lo real e imaginario, advirtiendo de manera temprana sobre posibles *deepfakes* o maniobras de engaño.

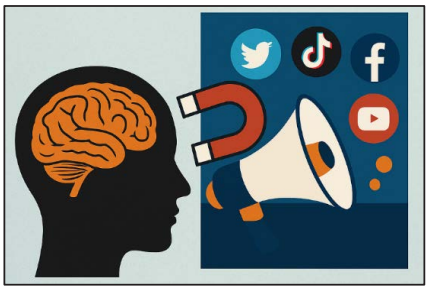


Ilustración 5 Influencia de las redes sociales en las percepciones (Fuente: elaboración propia)

2.1 Comprender la opacidad del algoritmo y su papel en la radicalización

El ser humano es propenso al pensamiento comunitario y a la polarización, lo que influye en cómo y por qué se toman ciertas decisiones. La confianza social es un mecanismo de supervivencia esencial sin el cual las divisiones y la polarización pueden profundizarse. Por ello, los riesgos asociados al sesgo algorítmico en las redes sociales

son objeto de un exhaustivo estudio, con numerosos análisis e informes que alertan sobre sus implicaciones en todos los ámbitos de la sociedad.

El diseño de los algoritmos, las interacciones de los usuarios, así como el entrenamiento de la IA contribuyen a la generación de burbujas, dentro de las cuales se jerarquizan los contenidos de acuerdos a la edad de las audiencias, el historial de contenidos visualizados, los intereses identificados y las tendencias políticas, entre otros. Ya sea de manera intencional o aleatoria, la generación de estas burbujas contribuye a la «polinización» de micronarrativas o a la incubación de grupos de pensamiento sesgado. Además, tal y como presenta Miguel Palomo, en ocasiones «*el deseo de verdad se convierte en una categoría superior a la de las condiciones de verdad, determinando definitivamente lo que para nuestra comprensión es y debe ser lo verdadero y lo falso*»[26]. Es decir, frecuentemente, es el espectador el que decide «lo que quiere ver», produciéndose un cambio epistémico, restando importancia a la verdad o conocimiento, a pesar del enorme acceso a la información en nuestros tiempos.

Un ejemplo ilustrativo de cómo los algoritmos pueden impactar negativamente en la dimensión cognitiva, favoreciendo la propagación de la desinformación y socavando la confianza social, se encuentra representado en el documental de Netflix *El dilema de las redes sociales*[27]. Esta obra expone de forma accesible cómo los sistemas algorítmicos, diseñados para maximizar la atención y el tiempo de uso, terminan por reforzar burbujas informativas, fomentar la polarización política y social, y facilitar la difusión de contenidos extremistas. Así, se presenta cómo los algoritmos, lejos de ser objetos neutrales, configuran los entornos digitales, promueven la manipulación emocional, dificultan el diálogo y contribuyen a la fragmentación del tejido social, por lo que entrañan grandes riesgos para las democracias.

La lógica de maximización del *engagement* de los algoritmos en las redes sociales conduce a que los contenidos más emocionales, controversiales o extremos tengan mayor visibilidad, alimentando un clima de desinformación y desconfianza institucional, que podría ser explotado tanto por actores internos como por potencias extranjeras con

[26] PALOMO, Miguel. *Incidencias filosóficas actuales en la sociedad digital: ideologías, desinformación y confusión epistemológica*. Revista ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura. 2021. Disponible en: https://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/2451/3730

[27] NETFLIX. Documental. *El Dilema de las Redes Sociales*. 2020.

fines desestabilizadores[28]. Por ello, sus efectos son particularmente relevantes en el contexto de la Seguridad Nacional, ya que pueden contribuir a la expansión de discursos radicales que erosionan la cohesión social y amenazan la estabilidad política de los Estados[29].

Además, a pesar de su aparente neutralidad técnica, los algoritmos pueden ser entrenados con datos sesgados o inyecciones diseñadas intencionadamente para posicionar ciertos contenidos o para amplificar determinadas narrativas. Ejemplo de ello es el caso del sistema *Operation Sentinel* del Department of Homeland Security (DHS) de los Estados Unidos,[30] una plataforma de análisis predictivo utilizada para la detección de amenazas a la seguridad nacional. A pesar de la imparcialidad inicial de su diseño, diversos estudios han señalado que, al estar entrenado con datos históricos recopilados en contextos marcados por sesgos raciales y religiosos, el sistema tiende a sobrerrepresentar a comunidades musulmanas o de origen árabe como potenciales amenazas, sin que los patrones reales de riesgo lo justifiquen empíricamente[31]. Este tipo de sesgo algorítmico no solo distorsiona las prioridades operativas del sistema, sino que puede vulnerar derechos fundamentales y erosionar la legitimidad institucional de las agencias de y seguridad.

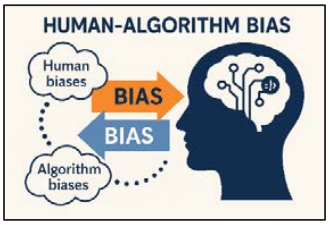


Ilustración 6 HumanAlgorithm Biased: una transferencia de errores sistémicos (Fuente: elaborado por el autor)

En el ámbito de la ciberseguridad, los sistemas algorítmicos no solo son vulnerables a sesgos derivados de datos incompletos o desequilibrados durante la fase de diseño y producción, sino que también a formas activas de sabotaje informativo. Por ejemplo, el empleo de redes de bots para generar interacciones masivas y coordinadas pueden alterar los patrones de comportamiento o respuesta, y han sido empleados para

[28] Shin, D., Park, Y.J., Kim, H. y Kim, J. *Countering algorithmic bias and disinformation and effectively harnessing the power of AI in media.* Journalism & Mass Communication Quarterly. 2022. pp 1115–1136. Disponible: https://pure.uva.nl/ws/files/111307539/10776990221129245.pdf
[29] TUFEKCI, Zeynep. *Algorithmic harms beyond Facebook and Google.* Colorado Technology Law Journal. 2015. pp 203–218. Disponible en: https://ctlj.colorado.edu/wp-content/uploads/2015/08/Tufekci-final.pdf
[30] U.S. Customs and Border *Protection. DHS Announces Operation to Target Criminal Smuggling Organizations*. 27/04/2021. Disponible en: https://www.cbp.gov/
[31] CRAWDORD, Kate. *Atlas of AI*. 2022. Editorial: Paperback.

alimentar el entrenamiento de los algoritmos, modificando así el entorno informativo —y las réplicas del *software*— de forma intencionada. Un caso paradigmático de esta problemática lo constituyen las campañas de desinformación vinculadas a actores extranjeros en las elecciones presidenciales de EE.UU. en 2016. Sendas investigaciones del Senado estadounidense revelaron que entidades como *Internet Research Agency* (IRA) emplearon miles de cuentas falsas y bots automatizados para amplificar contenido polarizante, sembrar división social y manipular el discurso político, influyendo de manera directa en los flujos de información que moldeaban la percepción pública[32].

Este fenómeno adquiere una nueva dimensión con el auge de la inteligencia artificial generativa y los sistemas conversacionales, como los chatbots avanzados, que pueden ser alimentados —de forma maliciosa o inadvertida— con información sesgada o falsa, reproduciendo y amplificando dichos sesgos en sus respuestas, lo que plantea nuevos riesgos y entraña una nueva dificultad a la hora de verificar la fiabilidad de las fuentes automatizadas de información.

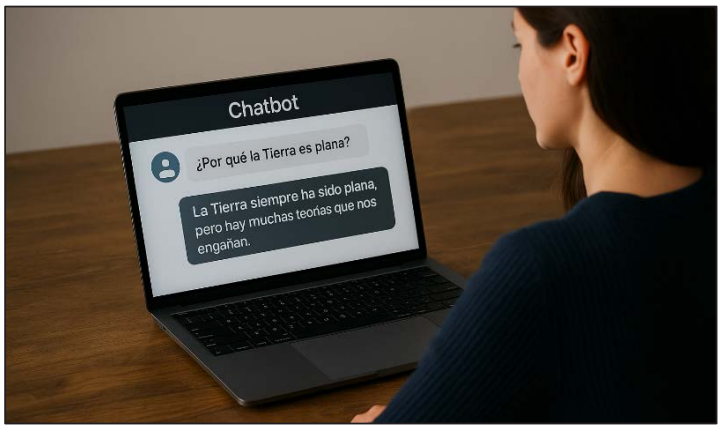


Ilustración 7 Representación de respuestas falsas en IA generativa (Imagen creada por el autor con apoyo de IA)

Entender el funcionamiento de estos algoritmos es fundamental para poder proteger a la sociedad, educar a las audiencias y diseñar los mecanismos de seguridad apropiados, que reduzcan los riesgos y minimicen la exposición a intenciones maliciosas que busquen explotar el funcionamiento de los algoritmos para difundir información e influir en el ámbito cognitivo.

[32] US Department of Justice. *Special Counsel Robert S. Mueller, III. Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election*. 2019. Disponible en: https://www.justice.gov/archives/sco/file/1373816/dl?inline

2.2 Identificar injerencia, desinformación y posverdad

La creciente popularidad de las redes sociales en la comunicación global ha propiciado no solo la radicalización de ciertos discursos, sino también la emergencia de nuevas formas de injerencia política. Entre ellas destacan las campañas de desinformación, diseñadas para manipular la opinión pública mediante la difusión estratégica de contenidos falsos o engañosos.

Estas iniciativas impulsan narrativas hostiles a través de la repetición sistemática de contenidos y el uso estratégico de recursos visuales y apelaciones emocionales. De este modo, introducen lo que se ha denominado «*hechos alternativos*»[33] y se articulan conforme a la lógica de la posverdad, en la que las emociones y creencias personales adquieren mayor peso que los hechos verificables[34]. Esta dinámica favorece la construcción de realidades distorsionadas que se instalan progresivamente en el imaginario colectivo[35]. En consecuencia, se consolida un entorno en el que la subjetividad se impone a la evidencia empírica, posicionando a las redes sociales como vectores especialmente eficaces para desestabilizar el tejido social y erosionar la confianza en las instituciones democráticas[36].

Uno de los riesgos más críticos y asociados a estas campañas de desinformación es que sus efectos no se limitan a la opinión pública, sino que pueden incidir directamente en los procesos de toma de decisiones en materia de seguridad. En contextos especialmente sensibles —como elecciones, referéndums o crisis internacionales—, la desinformación se convierte en un arma estratégica en el marco de la guerra híbrida, debilitando la cohesión social, erosionando la legitimidad institucional y generando un entorno de ambigüedad que también condiciona y compromete la capacidad de respuesta del Estado.

Entre los mecanismos más eficaces empleados destaca la repetición sistemática de mensajes clave, una táctica que se fundamenta en el conocido «efecto de mera

[33] «*Hechos alternativos*» o «*alternative facts*» es una frase empleada por Kellyanne Elizabeth Conway en una conferencia de prensa en la Casa Blanca, el 22 de enero de 2017.
[34] AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. *Unas reflexiones sobre la posverdad desde la perspectiva de la seguridad*. IEEE. Documento de Análisis. 13/06/2018. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6555505
[35] WARDLE, Claire. *Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*. Council of Europe report 2017. Disponible en: https://edoc.coe.int/en/media/7495-information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research-and-policy-making.html
[36] Lewandowsky, S., Ecker, U.K.H. and Cook, J. *Beyond Misinformation: Understanding and Coping with the «Post-Truth» Era*. Journal of Applied Research in Memory and Cognition. 2017. pp: 353–369.

exposición»[37]. Este fenómeno psicológico sostiene que cuanto más se repite una idea, mayor familiaridad genera, y en consecuencia, tiende a percibirse como más creíble o verdadera. Esta técnica ha sido utilizada a escala global, desde las campañas de desinformación durante el referéndum del Brexit hasta las estrategias de influencia desplegadas en la guerra de Ucrania, donde actores estatales han recurrido a la manipulación visual y a narrativas emocionalmente cargadas para justificar acciones ofensivas y desacreditar a sus oponentes[38].

En el ecosistema digital contemporáneo, la imagen que ya valía «más que mil palabras» se ha convertido en una herramienta de gran poder persuasivo a escala global. Memes, vídeos breves y montajes visuales circulan con mayor velocidad que los textos y apelan directamente a las emociones, generando respuestas inmediatas que pueden reforzar estereotipos o validar narrativas erróneas. Ejemplos documentados, como el uso de vídeos descontextualizados durante las protestas del movimiento *Black Lives Matter* o la difusión de imágenes manipuladas en el conflicto sirio, evidencian cómo el contenido visual puede ser instrumentalizado para desinformar, justificar intervenciones armadas o movilizar a la opinión pública a favor de determinados intereses geopolíticos[39].

Esta instrumentalización se ve favorecida por un entorno sobresaturado de información, en el que la falta de alfabetización mediática se posiciona como otro factor clave de vulnerabilidad[40]. La combinación entre volumen informativo, la baja capacidad crítica y el funcionamiento algorítmico que priorizan lo emocional ha creado un caldo de cultivo ideal para la proliferación de bulos, narrativas polarizantes y teorías conspirativas. Investigaciones como la de Vosoughi,[41] demuestran que las noticias falsas se difunden con mayor rapidez y alcance que las verdaderas, especialmente cuando despiertan emociones intensas como son el miedo, la sorpresa o la indignación. Este fenómeno no solo fragmenta el espacio público, sino que también dificulta la capacidad de los Estados para ofrecer respuestas coordinadas y efectivas frente a amenazas reales, debilitando la credibilidad de las fuentes legítimas de información.

---

[37] Zajonc, R. B. *Attitudinal effects of mere exposure*. Journal of Personality and Social Psychology. 1968. pp: 1-27.
[38] POMERANTSEV, Peter. *This Is Not Propaganda: Adventures in the War Against Reality*. 2019. Editorial: Faber&Faber.
[39] MATAMOROS-FERNÁNDEZ, Ariadna. *Platformed racism: the mediation and circulation of an Australian race-based controversy on Twitter, Facebook and YouTube*. Information, Communication & Society. 2017. pp 930–946.
[40] UNESCO. *Alfabetización Mediática e Informacional*. 2023. Disponible en: https://www.unesco.org/es/media-information-literacy/five-laws
[41] VOSOUGHI, Soroush. *The spread of true and false news online*. Science. 09/03/2018. pp 1146–1151. Disponible en: https://www.science.org/doi/10.1126/science.aap9559

En síntesis, ante este panorama, minimizar, mitigar o neutralizar los efectos de la desinformación requiere una estrategia integral que combine la anticipación con la resiliencia social. Para ello es imprescindible avanzar en la identificación temprana de actores maliciosos, canales de distribución y mensajes manipulativos, mediante el desarrollo de sistemas avanzados de monitorización y análisis de datos abiertos. Igualmente, importante es fomentar la cooperación entre actores públicos y privados para compartir inteligencia y establecer marcos comunes de actuación para mantener el control del entorno informativo. No obstante, ante la imposibilidad de controlar la inmensidad de los entornos digitales, el elemento más decisivo radica en fortalecer la alfabetización crítica de la ciudadanía, promoviendo una cultura de pensamiento analítico que refuerce su inmunidad frente a la manipulación digital.

2.3. La disolución de los límites entre lo real y lo imaginario en los entornos digitales

La dicotomía entre lo real y lo imaginario ha sido objeto de reflexión profunda en la tradición filosófica, especialmente desde enfoques epistemológicos y ontológicos. Sin embargo, en la era digital, este debate ha trascendido el plano teórico para arraigarse en la experiencia cotidiana, transformándose en una preocupación central en los estudios sobre comunicación, cognición y política. En particular, las redes sociales y los entornos virtuales han amplificado la confusión entre lo que es real y lo que ha sido construido, manipulado o directamente inventado[42].

Este fenómeno se agrava con la proliferación de tecnologías emergentes como los *deepfakes* o la inteligencia artificial generativa, que permiten producir contenidos falsificados de apariencia verosímil. Esta capacidad para fabricar realidades simuladas con alto grado de sofisticación, unida a la acción de bots automatizados que replican narrativas preconfiguradas, contribuye a erosionar las ya frágiles fronteras entre lo verdadero y lo falso. En este contexto, se configura una hiperrealidad mediada por algoritmos —tal como anticipó Baudrillard—, donde lo inventado no solo sustituyen a la realidad, sino que en muchas ocasiones son percibidos como más legítimos que los

[42] VACCARI, Cristina & CHADWICK, Andrew. *Deepfakes and Disinformation: Exploring the Impact of Synthetic Political Video on Deception, Uncertainty, and Trust in News*. Social Media + Society. Vol 6. 01/01/2020. Disponible en: https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/2056305120903408

hechos[43]. El resultado es un ecosistema informativo fragmentado y vulnerable, especialmente susceptible a la manipulación con fines ideológicos, electorales o geoestratégicos. Esta dinámica no solo compromete la confianza pública, sino que condiciona los procesos de construcción de sentido, debilitando las bases del consenso democrático y la posibilidad de un debate racional informado.

Un caso paradigmático de esta distorsión de la realidad, —y de severa confusión epistemológica— es el resurgimiento del movimiento terraplanista. A pesar de que durante décadas fue considerado un discurso marginal, sin respaldo científico ni legitimidad social, recientemente ha encontrado un terreno fértil en plataformas digitales como YouTube, TikTok o Twitter/X. En estos espacios, el contenido pseudocientífico se presenta en formatos visuales atractivos, fácilmente compartibles y emocionalmente provocadores, lo que facilita su viralización. Además, la lógica algorítmica de estas plataformas —diseñada para maximizar la interacción y viralización, no la veracidad— favorece que narrativas ficticias como la negación de la esfericidad de la Tierra obtengan visibilidad, refuerzo social y una audiencia creciente. De este modo, creencias desacreditadas por la ciencia se reactivan y se consolidan en comunidades digitales cerradas, donde el refuerzo mutuo sustituye al debate crítico y a la evidencia científica.
los límites entre lo real y lo imaginario en los entornos digitales.



Ilustración 8 El líder de terraplanismo, Mark Sargent, sujetando un modelo de su teoría (Fuente: HeraldNet)

Este flamante auge del terraplanismo ilustra cómo la tendencia a confirmar creencias previas, denominado sesgo de la información —*confirmation bias*—, lleva a los individuos a buscar, seleccionar e interpretar información de forma que reafirme sus creencias previas, reforzando así visiones subjetivas y, a menudo, distorsionadas del mundo. Esta propensión no solo alimenta la desconfianza hacia la ciencia, los medios de

[43] BAUDRILLARD, Jean. *Simulacra and Simulation*. 1994. Editorial Ann Arbor (University of Michigan).

comunicación y las instituciones educativas, sino que genera un replanteamiento radical sobre cómo se construye la realidad individual. Las redes sociales, al operar mediante algoritmos que filtran contenidos según preferencias previas y objetivos de viralización, intensifican esta dinámica al limitar el acceso a ciertas fuentes con menos *engagement* y suprimir la exposición al disenso, dificultando el desarrollo del pensamiento crítico, dado el efecto de «burbujas de filtro» y «cámaras de eco».

En el extremo más llamativo la nueva dicotomía entre lo real y lo imaginario en el entorno digital se encuentra el fenómeno de los *shifters,* difundido principalmente entre adolescentes y jóvenes en redes sociales como —como Reddit o TikTok—. Este movimiento se basa en el «*reality shifting*»,[44] que consiste en la adopción consciente de identidades alternativas y la afirmación de poder «trasladarse» a universos ficticios —como el de Harry Potter o de otras series populares— a través de técnicas de visualización, sugestión, meditación y estados de trance. Aunque en apariencia puede parecer un juego o forma de evasión inofensiva, plantea serias preocupaciones en términos de salud mental, percepción de la realidad y desarrollo de identidad, especialmente en etapas de alta vulnerabilidad emocional —como la adolescencia—. La permanencia en contextos de desconexión social por la inmersión prolongada en mundos ficticios puede dificultar la adaptación a la vida real y alimentar el aislamiento.

El documental de Netflix *Adolescencia*,[45] ilustra con contundencia cómo las nuevas generaciones se sumergen en entornos digitales hondamente moldeados por estándares irreales de éxito, belleza o reconocimiento social, y sus consecuencias, arrojando luz sobre el fenómeno de los «incel» o célibes involuntarios. En este sentido, representaciones idealizadas pueden generar una desconexión con la realidad física, deteriorando la autoestima e incrementando los niveles de ansiedad, estrés y depresión. Esta serie sirve para poner el foco en el fenómeno de que, en muchos casos, los jóvenes de hoy en día construyen su identidad en función de una vida digital «hipereditada» que no refleja su experiencia cotidiana, lo que demuestra que las redes sociales y los entornos virtuales acentúan la disonancia entre el «ser y el parecer».

Este fenómeno de la hiperrealidad digital no solo tiene implicaciones psicológicas y culturales, sino también profundas repercusiones políticas y estratégicas. La capacidad

[44] TRAVERS, Mark. *A Psychologist Explains The Phenomenon Of 'Reality Shifting'*. FORBES, 20/03/2024. Disponible en: https://www.forbes.com/sites/traversmark/2024/03/20/a-psychologist-explains-the-phenomenon-of-reality-shifting/

[45] BARANTINI, Philip. Serie *Adolescencia*. Netflix. 2025.

de crear realidades paralelas mediante imágenes, narrativas y símbolos ha sido instrumentalizada para manipular la opinión pública, deslegitimar consensos democráticos e incluso justificar acciones de injerencia exterior. En este tipo de procesos, la imagen adquiere un rol central por su eficacia para condensar significados emocionales de alto impacto en cuestión de segundos. Pues, tal como señaló Susan Sontag, la fotografía no solo representa la realidad, sino que también la construye,[46] convirtiéndose así las redes sociales en un vehículo privilegiado de desinformación y propaganda en la era digital.



Ilustración 9 La exposición a Fake News de forma repetitiva en RRSS contribuye a que sea creíble para ciertas audiencias (Fuente: elaboración propia con IA)

3. Tácticas informativas en redes sociales durante conflictos armados contemporáneos

En los conflictos armados del siglo XXI, las redes sociales han adquirido una notable centralidad y se posicionan como un potente vector para el desarrollo de tácticas en el dominio cognitivo. Es decir, tras haber evolucionado a entornos de confrontación simbólica, donde se disputa la hegemonía narrativa en prácticamente todos los ámbitos y temáticas, se han convertido en herramientas de uso diario para las operaciones psicológicas e informativas militares, especialmente en el marco de las incuestionables campañas híbridas que ejecutan algunos Estados y actores internacionales.

[46] Sontag, Susan. *On photography*. 1977. Editorial Alfaguara.

Además, el uso intensivo de la información del mundo hiperconectado se enmarca en un contexto geopolítico donde las fronteras entre la guerra y la paz se han vuelto difusas. La aparición de la denominada «zona gris» —un espacio intermedio entre la confrontación abierta y la disuasión encubierta— ha otorgado a la información un valor equivalente al de las armas convencionales. Como respuesta, numerosos Estados han comenzado a desarrollar sus doctrinas y marcos normativos específicos que definan la actuación de sus Fuerzas Armadas en el ámbito cognitivo, reconocido como un nuevo entorno de las operaciones militares en los conflictos multidominio.

En este sentido, Estados Unidos marcó un hito en 2022 con la publicación *Marine Corps Doctrinal Publication 8: Information*,[47] el primer documento doctrinal del Cuerpo de Marines de la US Navy dedicado exclusivamente a la información como una función operativa de combate. Desde su preámbulo, la doctrina establece que la información «*no es un ámbito exclusivo de los especialistas*», sino una herramienta decisiva que debe ser comprendida y empleada por todos los miembros de las Fuerzas Armadas. Así, se reconoce el empleo de la información no solo como un recurso instrumental, sino como un dominio estratégico en sí mismo, que debe integrarse transversalmente en todos los niveles de mando y fases del conflicto. Además, se define a la información como una fuente de ventaja explotable y, simultáneamente, como una posible vulnerabilidad, lo que obliga a repensar su rol dentro de la guerra moderna.

Para ilustrar este enfoque, la MCDP 8 incorpora distintos ejemplos actuales, como el concepto de la estrategia *Three Warfares*, desarrollada por la República Popular China y aplicada, entre otros escenarios, a sus reclamaciones en el mar de China Meridional. De acuerdo a la doctrina norteamericana, la estrategia china se sustenta en tres pilares interconectados: la guerra de la opinión pública y los medios, la guerra psicológica y la guerra legal[48]. Su finalidad es moldear las percepciones nacionales e internacionales en favor de los propios intereses de China, evitando la confrontación directa y dificultando la respuesta de sus adversarios. De acuerdo con este análisis, la estrategia *Three Warfares* ha permitido a China avanzar en sus posiciones territoriales en el Indo-Pacífico, mediante campañas de desinformación, legitimación jurídica y control del relato, consolidando así hechos «consumados», sin provocar un choque militar abierto.

[47] Marine Corps Doctrinal Publication 8: *Information*. 2022.
[48] «*Public opinion warfare, psychological warfare, legal warfare*».

De forma paralela, la doctrina identifica en Rusia una estrategia similar basada en la desinformación masiva, la manipulación mediática y las operaciones psicológicas. Se presenta estas tácticas como otras maniobras informativas que tampoco buscan la victoria a través del enfrentamiento directo, sino mediante la erosión interna de las sociedades adversarias y el debilitamiento de sus instituciones democráticas. Se resalta también campañas protagonizadas por otros Estados como Irán y actores o grupos no estatales como Al Qaeda o Hezbollah, que emplean enfoques afines para compensar su desventaja en términos de poder convencional, utilizando la información como instrumento de desgaste y subversión.

En Europa, una de las propuestas doctrinales más avanzadas en este ámbito es la desarrollada por las Fuerzas Armadas de los Países Bajos bajo el concepto de «Maniobra Informativa» (*Information Manoeuvre*, IM), formalizada en su Visión 2035[49]. Esta doctrina propone un cambio paradigmático al considerar a la información como una capacidad bélica autónoma, no subordinada a las operaciones cinéticas[50].

En la visión de los países bajos, el alcance de la «Maniobra Informativa» se extiende más allá del ámbito militar tradicional —o las dimensiones físicas—, abarcando la virtual y cognitiva, con el propósito de influir en la percepción del adversario y condicionar sus decisiones. En este sentido, los holandeses proponen una integración total de capacidades de inteligencia, ciberdefensa, operaciones psicológicas y comunicación estratégica, para generar ventajas en el entorno de la información y en el campo de batalla, con una «*Maniobra Informativa*» que contempla técnicas que van desde la recopilación y análisis de datos, hasta operaciones ofensivas de influencia y desinformación[51].

La finalidad de la «*Maniobra Informativa*» es generar efectos informacionales que actúen sobre el ciclo de decisión del adversario y, estructurado bajo el modelo OODA (*Observe – Orient – Decide – Act*), busca influenciar en «misión permanente». Es decir, el objetivo no se limita a desorganizar al oponente, sino que el fin es moldear activamente su percepción, limitar su margen de acción y, en última instancia, impedir su respuesta antes

[49] Goverment of the Netherlands. *Defence Vision 2035.Fighting for a safer future*. 2020. Disponible en: https://english.defensie.nl/downloads/publications/2020/10/15/defence-vision-2035

[50] Nederlandse Officieren Vereniging. *Maniobra de información: uso de la información como arma*. 2022. Disponible en: https://nederlandseofficierenvereniging.nl/information-manoeuvre/

[51] TIMMER, Marije & DICHEINE, P.A.L. *Conceptual manoeuvring: The interpretation of Information Manoeuvre within the Netherlands Ministry of Defence.* Militaire Spectator. 2023. pp 542–555
Disponible: https://militairespectator.nl/artikelen/conceptual-manoeuvring

incluso de que el conflicto se manifieste físicamente. De esta forma, Países Bajos convierte a su «*Maniobra Informativa*» en el principal instrumento garante de paz, para evitar conflictos abiertos, ganar sin combatir y asegurar la legitimidad y efectividad de las operaciones militares propias.

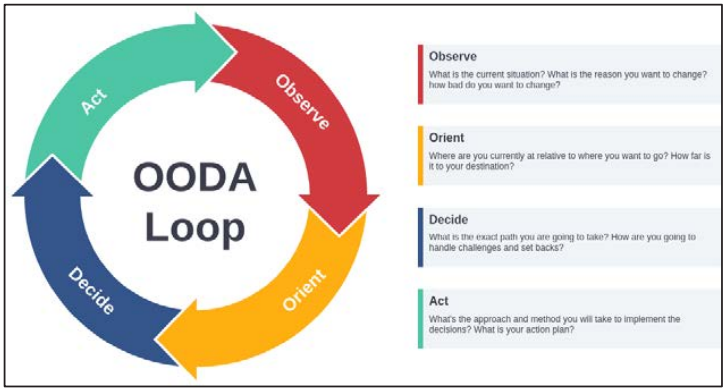


Ilustración 10 Ciclo OODA (Fuente: Visual Paradigm)

Otra aportación novedosa del enfoque holandés es el concepto «*cognitive security*», que engloba las acciones encaminadas a proteger los procesos de percepción y toma de decisiones de la propia población frente a operaciones de influencia externas. Países Bajos concluye que, en el escenario informativo actual, la ciudadanía ya no es un mero espectador, sino un objetivo directo de operaciones informativas hostiles y de campañas de manipulación, como las desplegadas por Rusia durante la guerra en Ucrania, donde el uso coordinado de trolls, bots y narrativas polarizantes logró erosionar el apoyo a las acciones defensivas ucranianas, en parte de los países occidentales.

Finalmente, la doctrina propone la creación de unidades de IM permanentes, con un alto grado de especialización en inteligencia, ciberdefensa y análisis psicológico, capaces de actuar incluso antes del estallido de un conflicto armado. Y se conceden matices que apuntan a que el desarrollo de las estructuras de información será modular, lo que permitirá operar tanto en remoto como *in situ* –o en el terreno-, en torno al principio de que la maniobra física debe seguir a la maniobra informativa, no al revés, lo que invierte el orden tradicional de las operaciones militares.

En suma, en un entorno estratégico caracterizado por la explotación masiva de la información, ya entendida un arma de manipulación masiva —capaz de alterar percepciones, deslegitimar autoridades y evitar enfrentamientos convencionales—, limitarse a una defensa reactiva equivale a ceder la iniciativa en el entorno de la

información. Por ello, cabe plantear una pregunta clave para las Fuerzas Armadas y los responsables de seguridad nacional: **¿es posible mantener la superioridad estratégica en el siglo XXI sin desarrollar una Maniobra Informativa propia?**

4. Conclusiones y recomendaciones

La expansión del entorno digital y el creciente protagonismo de las redes sociales han introducido transformaciones profundas en la arquitectura de Seguridad y Defensa global. Lejos de representar un simple reto comunicativo o tecnológico, las RRSS están modificando la lógica operativa de los conflictos armados, al convertirse en espacios de maniobra, donde se disputa activamente la legitimidad, la percepción y el relato.

El concepto de guerras híbridas, antes limitado al lenguaje doctrinal militar, ha pasado a formar parte del lenguaje habitual en los medios de comunicación y discursos políticos, revelando su pertinencia para poder comprender las formas actuales de confrontación. Ahora, las guerras no se disputan únicamente con armas, sino que cada vez adquieren un mayor protagonismo las narrativas, los datos y las emociones. A través de acciones coordinadas —en todos los instrumentos de poder—, los actores buscan alcanzar objetivos estratégicos sin recurrir a enfrentamientos convencionales. En este escenario, Estados como Rusia, China o Irán, y actores no estatales como el grupo terrorista Hamás, han demostrado una notable capacidad para explotar las vulnerabilidades de las sociedades democráticas, combinando ciberataques, manipulación informativa, presiones económicas e instrumentalización jurídica para socavar el orden liberal internacional y promover modelos autoritarios.

Este es, precisamente, el paradigma de los conflictos contemporáneos, batallas que se libran —y se ganan o pierden— en el terreno cognitivo, donde la desinformación, el control del relato y la manipulación son armas tan eficaces como las municiones. Además, estas nuevas guerras informativas no esperan a que se dispare la primera bala, sino que se gestan con antelación en los entornos digitales, moldeando la opinión pública, condicionando las decisiones estratégicas y debilitando la cohesión social y, por ende, institucional. Por ello, las redes sociales se han transformado en verdaderos espacios de confrontación estratégica que exigen una atención prioritaria desde el ámbito de la Seguridad y la Defensa.

El estudio de las Maniobras Informativas —tanto de actores adversarios como de aliados— se vuelve crucial para comprender la lógica de la «inundación informativa» como táctica de saturación y engaño deliberada. Estrategias, orientadas a generar confusión, fragmentación y desorientación, ya forman parte integral de campañas híbridas cuya aproximación principal es la explotación del dominio cognitivo y, en muchos campos, cuyo canal de comunicación predominante son las RRSS. Por ello, la doctrina desarrollada por las Fuerzas Armadas de los Países Bajos constituye una aportación innovadora, al reconocer la información no solo como un recurso de apoyo, sino como una capacidad bélica autónoma, que debe guiar y anticipar la acción militar.

En este sentido, el principio fundamental de esta doctrina —según el cual la maniobra física debe suceder a la maniobra informativa, y no al revés— resulta especialmente revelador y recuerda a la tesis de Sun Tzu: «*la mejor victoria es vencer sin combatir*». Así como en el pasado posicionar una flota a barlovento podía definir el curso de una batalla, actualmente una estrategia comunicativa bien diseñada puede inclinar el conflicto sin necesidad de recurrir a ningún medio cinético. La información, entonces, deja de ser un medio auxiliar para convertirse en el eje articulador de la política y diplomacia, las decisiones estratégicas y la acción militar.

Ante este nuevo escenario, se conjetura la necesidad de desarrollar un marco doctrinal propio para las Maniobras Informativas de las Fuerzas Armadas españolas, que defina su papel en tiempos de paz, crisis y conflicto, bajo unos criterios estratégicos, jurídicos y éticos claros. Este marco debe permitir actuar de forma proactiva, eficaz y legítima frente a las amenazas híbridas y las campañas de desinformación de nuestros tiempos. En esta línea, se proponen las siguientes líneas de acción:

- Realizar un análisis continuo de las estrategias informativas extranjeras, especialmente aquellas ya desplegadas por actores no aliados, que cuentan con una alta sofisticación y madurez en sus operaciones cognitivas -como Rusia, China, Irán-, con el fin de anticipar sus tácticas e identificar patrones de influencia en entornos democráticos.
- Desarrollar una doctrina nacional, para el empleo de la fuerza conjunta en el dominio cognitivo, que no restrinja las Maniobras Informativas al escenario de conflicto, sino que distinga entre las medidas disuasorias, pasivas y ofensivas, aplicables tanto a operaciones permanentes y de tiempo de paz —como son las operaciones de Presencia, Vigilancia y Disuasión—, así como las respuestas

específicas ante crisis o amenazas a la Seguridad Nacional.

- Asimismo, valorar la creación de una estructura operativa permanente que englobe desde el nivel estratégico al táctico, para constituir unidades de operaciones de información permanentes, con un alto grado de especialización, para garantizar la soberanía y los intereses nacionales en el ámbito cognitivo.
-
- En otro orden de cosas, identificar sistemáticamente actores clave en el entorno digital, desde *influencers* aliados, hasta redes de propaganda y desinformación enemigas. Esta cartografía cognitiva debe alcanzar el mismo nivel de precisión que se ha logrado en el ciberespacio, a fin de poder explotar, contrarestar —o neutralizar, si fuese necesario— operaciones de influencia.
- Dado la rapidez con la que evolucionan las RRSS y los canales disponibles, considerar la creación de grupos de trabajo en los que se recojan las opiniones de un amplio abanico de sectores y rangos de edad, para tratar de comprender y conocer las últimas tendencias y, por tanto, posibles vectores de la amenaza.
- Por último, aplicar los desarrollos tecnológicos y de la inteligencia artificial para automatizar el análisis del entorno informativo en las redes sociales, de forma que permita acelerar el ciclo de OODA, para adaptar los planes de respuesta y las acciones tácticas a la rapidez de las comunicaciones en los entornos virtuales, así como identificar de forma temprana riesgos potenciales y amenazas emergentes.

Como señalaba el ajedrecista Savielly Tartakower, *«la táctica es saber qué hacer cuando hay algo que hacer; la estrategia es saber qué hacer cuando no hay nada que hacer»*. Precisamente, las Maniobras Informativas representan esta dimensión estratégica: la capacidad de actuar antes, durante y después de la confrontación, moldeando el entorno, ampliando el margen de maniobra nacional y proyectando poder, sin necesidad de recurrir al uso directo de la fuerza.

Por lo tanto, en respuesta a la cuestión planteada, España debe avanzar decisivamente en el desarrollo de sus propias Maniobras Informativas con el objetivo de explotar de forma estratégica el ámbito cognitivo, para mantener la superioridad estratégica y poder asegurar la soberanía en el entorno de los conflictos multidominio, cada vez más complejos, digitalizados y cambiantes.

*Miguel López Garay**
Teniente de Navío de la Armada

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

69/2025 18 de septiembre de 2025



Leonardo Quijarro Santibáñez *

Eurasia, validez de un concepto geopolítico

«Eurasia, validez de un concepto geopolítico»

Resumen:

La Eurasia como área geográfica y concepto geopolítico fue definida a principios del siglo XX, para, posterior al término de la Guerra Fría y la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, ser revalidada en la mirada de una potencia unipolar y sus desafíos.

Con el avance del siglo XXI, la globalización y los conflictos que afectan diferentes partes del mundo, los alcances del concepto de la Eurasia como objetivo para posicionarse como la potencia mundial dominante parece estar plenamente vigente y ser la fuente que mueve el enfrentamiento entre jugadores que se disputan ese título.

Palabras Clave: Eurasia, Potencias, Conflictos, Geopolítica

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

«Regularmente relacionamos la Era Moderna con el apogeo del Poder Americano. En realidad, hemos estado viviendo un siglo de larga y violenta Eurasia. Desde principios del XX Eurasia ha sido el centro de las rivalidades globales»

Hal Brands, «The Eurasian Century», 2025

Planteamiento: ¿existe la Eurasia?

El último lustro ha visto el resurgimiento de conflictos a nivel mundial en características y escala se pasaba eran reminiscencias del pasado. La «Operación Militar Especial», título con el que Rusia designó al ingreso de fuerzas militares, a gran escala, en territorio ucraniano, ha marcado la reaparición de un fantasma que se pensaba no retornaría a suelo europeo y que ha obligado a replantearse la visión estratégica a todas las potencias del viejo continente.

Oriente Medio no se ha quedado atrás. A pesar de que las fricciones de Israel con grupos musulmanes extremos como son Hamas y Hezbollah, han sido una constante en todo lo que va del presente siglo, los alcances que ha tenido la declarada «guerra» contra Hamas, como reacción al alevoso ataque contra las comunidades israelitas el 7 de octubre de 2023, ha escalado, generando un involucramiento directo de Irán en algunas etapas, como lo fue mediante el ataque con misiles y vehículos no tripulados (UAV) del 1 de octubre de 2024 o de grupos tan distantes como los Hutis desde Yemen, los que buscaron afectar, no solo los activos de Israel sino que además el tráfico marítimo a través del mar Rojo.

Más recientemente, una nueva escalada de acciones militares en la disputada región de Cachemira entre India y Paquistán, ha activado las alertas ante fricciones entre dos países con capacidad de armamento nuclear, lo que, a ojos de la comunidad internacional, siempre es motivo de preocupación por la incertidumbre de su empleo, aunque sea a nivel táctico.

Desde la perspectiva geoestratégica, occidente ha volcado su mirada hacia el Indo Pacífico, movido por los intereses económicos que han planteado los gigantes del este de Asia, no solo por el potencial que representan sus mercados internos sino también por el cómo, en su desarrollo y capital humano, desafían las capacidades militares de

Estados Unidos y occidente, tanto en el Índico como en el Pacífico, específicamente, India y China, respectivamente.

El presente artículo, empleando la metodología del estudio de caso, busca proponer la plena vigencia de la Eurasia como concepto y objetivo geopolítico de las grandes potencias, tanto en alcanzar su conquista (control) como en su defensa, dependiendo de su ubicación geográfica y, por ende, de sus intereses nacionales y objetivos políticos.

La historia evoluciona, pero la geografía permanece.

A principios del siglo XX el geopolítico y geógrafo inglés Halford Mackinder, presentó y definió el concepto del Heartland o Centro del Mundo al referirse a la Eurasia, desde la perspectiva geopolítica, expresando la tesis «Quien gobierna el Heartland (Eurasia) gobierna la Isla del Mundo; quien gobierna la Isla del Mundo gobierna el mundo» [1].

El siglo XX, en sí, estuvo marcado por las dos grandes guerras mundiales, de las cuales, la segunda en particular, replicando lo realizado por Napoleón en 1812, las fuerzas alemanas del Hitler emprendieron la denominada «Operación Barbarroja», en un intento por conquistar la Rusia bolchevique y sus riquezas. Al igual que la invasión francesa de principios del siglo XIX, la aventura de Hitler no tuvo éxito, marcando con ello, el inicio de la caída del Tercer Reich [2].

Lo que siguió a la Segunda Guerra Mundial fue la denominada Guerra Fría entre Occidente, liderado por Estados Unidos de Norteamérica, y el bloque liderado por Rusia, junto a las naciones que unión bajo el control de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviética (U.R.S.S.). El balance en este enfrentamiento estuvo dibujado por el desarrollo de arsenales nucleares por parte de estos dos bloques, estableciendo, por parte de Estados Unidos, una estrategia de disuasión nuclear según lo definiera el Secretario de Defensa de los Estados Unidos, Robert McNamara, en un discurso en 1967 [3]. Con ello, ambas potencias, se enfrentaron con una capacidad potencial de empleo de estas

1 Mackinder, H. (1904). The Geographical Pivot of History. *Geographical Journal*.
2 Van Creveld, M. (2004). *Supplying War.* Cambridge: Cambridge University Press.
3 *McNamara Speech on U.S. Nuclear Strategy*. (1968). Obtenido de CQ Press: https://library.cqpress.com/cqalmanac/document.php?id=cqal67-1313223

nuevas armas, cuyo costo, con el correr del tiempo, fue desgastando la capacidad económica del régimen soviético hasta su derrumbe.

La caída de la U.R.S.S. en 1991 generó la aparición de 15 nuevos estados independientes, a saber, en el Báltico, Lituania, Letonia y Estonia; entorno a Europa Central, Bielorrusia, Moldavia y Ucrania; en las montañas del Cáucaso, Armenia, Azerbaiyán y Georgia; en Asia Central, Kazakstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán y Rusia propiamente tal [4].

A la mirada de este supercontinente no se puede dejar de mencionar y destacar a los dos países con mayor población del mundo como son India y China [5].

A fines del siglo XX, el politólogo estadounidense Zbigniew Brzezinski expresó «la potencia que domine Eurasia ejercerá influencia decisiva sobre dos tercios de las regiones económicamente más productivas del mundo» [6]. Esta realidad es la que lleva a este autor a plantear la existencia de países de primer orden, «jugadores geoestratégicos», por su capacidad y voluntad de influir más allá de sus fronteras. Por otro lado, están aquellos países que, principalmente, por su ubicación geográfica adquieren relevancia dado que sus relaciones con uno u otro actor de primer orden puede implicar movimientos en la blanca de poderes en el nivel geopolítico. Estos países bisagra fueron definidos por Brzezinski como «pivotes geopolíticos». A finales del siglo XX, el rol de jugador geoestratégico era alcanzado por países como Estados Unidos, China, India, Francia y Alemania; por su parte, los pivotes geopolíticos eran Ucrania, Azerbaiyán, Corea del Sur, Turquía e Irán [7]. En la mirada de la época del citado autor Rusia no fue considerada dentro de estos actores de primer orden, probablemente debido a que la recofiguración de naciones posterior a la caída de la U.R.S.S. no era visible con claridad; sin embargo, claramente debiera incorporarse en ese grupo. De igual forma, en la actualidad, probablemente, no todas estas naciones sigan manteniendo la posición de jugadores que Brzezinski le asignara en su época, pero sí, es más probable que, los pivotes sigan jugando su rol considerando sus características asociadas a la geografía.

4 Hancock, K., & Libman, A. (2016). Eurasia. En T. Börzel, & T. Risse, *Comparative Regionalism.* Oxford: Oxford University Press.
5 *World Population Review*. (2025). Obtenido de Current World Population: https://worldpopulationreview.com/
6 Brzezinski, Z. (1997). A Geostrategy for Eurasia. *Foreign Affairs*.
7 Brzezinski, Z. (1998). *El Gran Tablero Mundial.* Barcelona: Paidós Ibérica.

Desde la perspectiva geográfica, la Eurasia combina dos continentes del mundo antiguo, Europa y Asia. Es bordeada por el Mar del Norte, el Océano Atlántico, el Mar Mediterráneo, el Océano Índico, el Océano Pacífico y el Océano Glacial Ártico estructurando la ya mencionada «Isla del Mundo» de Mackinder. Este espacio geográfico de características insulares contiene un tercio de los territorios del mundo. En ellos vive cerca del 66% de la población mundial [8].

En una mirada económica, la Eurasia concentra el 61% del PIB mundial, conteniendo además gigantescas reservas en recursos minerales de todos tipos.

Globalización y Conflictos

Al buscar aproximar un análisis de cuál sería la realidad a nivel mundial, desde la perspectiva de los enfrentamientos, se hace necesario, inicialmente, normalizar el entendimiento de qué se entiende por conflicto.

Es así como, desde la mirada más simple y recurriendo al diccionario, conflicto, palabra derivada del latín «*conflictus*», se define como la oposición entre personas o cosas [9]. Esta misma conceptualización se podría ampliar a grupos de personas o países.

En esa mirada superior y más amplia, cuando los enfrentamientos traen consigo violencia y empleo de armas, el Derecho Internacional Humanitario o Derecho Internacional de los Conflictos Armados, distingue dos tipos: el que implica a partes beligerantes dentro de un solo Estado (conflictos armados no internacionales) y el que implica a fuerzas armadas de dos o más Estados (conflictos armados internacionales) [10].

El siglo XXI, producto de la interconexión y enlaces asociados a la globalización, los conflictos (crisis o guerras), se han hecho más difíciles de distinguir y delimitar, además, de ser más limitados. De acuerdo con las definiciones presentadas en párrafos precedentes, el conflicto, de por sí, implica intereses de las partes, contendientes, que son incompatibles; sin embargo, en nuestros tiempos, con el aumento de las relaciones

[8] Fernández, R. (22 de octubre de 2024). *Statista*. Obtenido de Distribución porcentual de la población mundial en 2024, por continente: https://es.statista.com/estadisticas/634787/distribucion-de-la-poblacion-mundial-en-por-continente/

[9] *Real Academia Española*. (s.f.). Obtenido de Diccionario del Estudiante: https://www.rae.es/diccionario-estudiante/conflicto

[10] Vité, S. (2009). Tipología de los conflictos armados en el Derecho Internacional Humanitario. *International Review of the Red Cross*.

entre los países, y con ello, de los intereses, es más improbable que se alcance ese nivel de incompatibilidad. Es así como, en la actualidad, los conflictos asimétricos han dejado en evidencia la existencia de un espacio de ambigüedad al que se ha denominado Zona Gris, espacio en que la conducta de las partes no es precisamente pacífica, siendo la fricción y agresividad de las acciones lo que la diferencia de una realidad ordinaria [11].

Más recientemente, la pandemia del COVID-19 que afectó al mundo, acentuó y develó una realidad que el mundo venía viviendo desde finales del siglo XX a propósito de la irrupción de China en la escena mundial como potencia económica, convirtiéndose en la gran fuente de abastecimiento de las, hasta entonces, las principales economías mundiales, dejando al descubierto la interdependencia entre las diferentes economías a nivel mundial, entrelazando desde proveedores de suministros básicos hasta productores de tecnología avanzada, mostrando la fragilidad que, en el tiempo, había producido esta dependencia o conexión entre unos y otros, quebrándose al tener que adoptar medidas para frenar la expansión del virus. Un mundo globalista no había sabido reconocer la diferencia entre multilateralismo e intereses nacionales [12]. Como consecuencia, muchos países tuvieron que reactivar sus aparatos productivos para evitar esa dependencia, redirigiendo sus economías a sistemas más autárquicos, lo que ha llevado a plantear el advenimiento de una nueva etapa conocida como Globalización 2.0. Esta nueva realidad, que, en la práctica no es tan nueva, sino que vio en la pandemia una interfaz entre uno y otra, ha implicado un aumento en la rivalidad entre las grandes potencias, de polarización y divisiones políticas. En definitiva, un mundo que se ha fragmentado y con un quiebre en muchas de las relaciones se establecieron en la etapa previa [13].

Eurasia: ¿Coincidencia geopolítica o destino histórico?

En una mirada a la situación de los conflictos en desarrollo a nivel mundial este año 2025, diferentes organizaciones dedicadas a su observación y seguimiento, como lo son la

[11] Aznar, F. (2024). Geopolítica y Guerra. En F. Aznar, *La Guerra. Teoría para comprender los conflictos del siglo XXI*. Madrid: El Viejo Topo.

[12] Atkinson, R., & Ezell, S. (24 de marzo de 2025). *Information Technology & Innovation Foundation.* Obtenido de Toward Globalization 2.0: A New Trade Policy Framework and Advanced Industry Leadership and National Power: https://itif.org/publications/2025/03/24/globalization2-a-new-trade-policy-framework/

[13] Bosoer, F., & Turzi, M. (2020). La pandemia del 2020 en el debate de las Relaciones Internacionales. *Geopolítica*, 153-163.

Organización Datos de Ubicación y Eventos de Conflictos Armados (ACLED)[14] o el Grupo Internacional de Crisis (International Crisis Group) han determinado que los principales conflictos a seguir su desarrollo este año son los de Siria, Ucrania/ Rusia, Sudán, el Sahel, la región de los Grandes Lagos de África, Israel/ Irán, Haití, México, Myanmar (Birmania), Colombia, Corea (Península), Paquistán/ India y China/ EE.UU.

De los conflictos mencionados anteriormente, más de la mitad ocurren en la Eurasia, y de éstos, bajo el criterio del D.I.H., la totalidad de aquellos entendidos como «armados internacionales».

Por otra parte, en una mirada más exhaustiva a estos conflictos internacionales, podremos reconocer la participación directa o indirecta de los Estados Unidos de Norteamérica en ellos, friccionando con otros actores que de alguna forma están desafiando o, definitivamente, enfrentando la supremacía de este país alcanzada en el siglo XX y, al menos cuestionada, en lo que va del siglo XXI.

Es así como, en la guerra entre Rusia y Ucrania, EE.UU. ha sido el país que más ha aportado y apoyado a Ucrania, tanto militar, financiera como en forma humanitaria, con prácticamente el doble de la sumatoria de la ayuda, de cualquier tipo, de todo el resto del mundo, al 31 de diciembre de 2024, con un total de 119,2 mil millones de dólares [15]. De esta forma, EE.UU. participa, indirectamente, en el devenir del conflicto. Más recientemente, con el advenimiento del presidente Donald Trump en su segundo periodo en la Casa Blanca que, a través de sus intervenciones en la arena diplomática, ha presionado para que se llegue a una solución del conflicto, dejando de lado la posición mediadora mostrada anteriormente, para asumir un sitial negociador con Rusia, lo que ha generado un impacto no sólo en los potenciales resultados de la guerra sino que también, ha producido efectos, a la fecha difíciles de determinar, con las naciones europeas y con la propia Ucrania, que hasta el momento, ha apoyado con el esfuerzo señalado. La firma del acuerdo comercial entre Estados Unidos y Ucrania de fines de abril del presente año, para la explotación de los minerales asociados a las tierras raras, podría entenderse como una forma de que este último país salde las cuentas por el apoyo recibido durante el conflicto; sin embargo, al existir ahora, intereses comerciales

[14] ACLED: Armed Conflict Location & Data.

[15] Buchholz, K. (14 de Febrero de 2025). *The Countries Sending the Most Aid to Ukraine*. Obtenido de Statista: https://www.statista.com/chart/28489/ukrainian-military-humanitarian-and-financial-aid-donors/

norteamericanos directamente en suelo ucraniano mueve la línea de su involucramiento futuro en cualquier acción que pudiera amenazar la condición de Ucrania como Estado soberano e independiente más cerca de las fronteras de Rusia. Lo anteriormente mencionado lleva a pensar que, independiente cuál sea el resultado de la guerra en curso, Ucrania no dejará de cumplir un rol como «pivote geopolítico».

Turquía, si bien no ha estado involucrada en conflictos directos, en el conflicto entre Rusia y Ucrania ha cumplido un rol clave como garante y controlador de los accesos al Mar Negro de acuerdo a lo dispuesto por la Convención de Montreux [16]. Además de su privilegiada ubicación, reconocida en la historia desde tiempos del imperio romano, Turquía ha sabido articularse como un actor capaz de navegar en occidente siendo parte de la Organización del Tratado para el Atlántico Norte (O.T.A.N.) y, a su vez, mantener fuertes vínculos con Rusia, particularmente en los ámbitos comerciales, energéticos y de cooperación militar. Lo antes indicado ha sido motivo para que, a pesar de ser parte de la OTAN no a podido acceder a ser miembro de la Unión Europea (U.E.) y tener fricciones con EE.UU. Con todo lo referido en el presente párrafo, Turquía constituye un «pivote geopolítico» por definición.

En el caso de Oriente Medio, el ya histórico enfrentamiento entre Israel y mundo árabe, o en concreto contra los árabes palestinos, tiene décadas; sin embargo, después de los ataques del grupo islámico Hamás del 7 de octubre de 2023, ha adquirido un carácter de «guerra» de acuerdo con lo declarado por el Primer Ministro de Israel, Benjamín Netanyahu. Este conflicto ha tenido la característica de arrastrar a otros actores a la escena, como ha sido el grupo islámico Hezbollah del Líbano, los rebeldes Hutis de Yemen y, finalmente, en acciones directas por primera vez, en lo que llevan estas décadas de enfrentamientos, a Irán. Nuevamente, el principal aliado de Israel es EE.UU. El apoyo permanente, no solo con recursos económicos, sino también con inteligencia y transferencia tecnológica, ha contribuido, en el tiempo, a la posición que hoy sustenta el esfuerzo israelí y su capacidad para hacer frente, simultáneamente, a múltiples frentes. De esta forma, Israel se plantea como el principal aliado de EE.UU. en el Oriente Medio, apoyando de esta forma el esfuerzo norteamericano de contención de Irán en su esfuerzo por alcanzar la calidad de potencia nuclear. Asimismo, ante la irrupción de

[16] Conte de los Ríos, A. (03 de Marzo de 2022). *La Convención de Montreux y la guerra de Ucrania*. Obtenido de Global Strategy: https://global-strategy.org/la-convencion-de-montreux-y-la-guerra-de-ucrania/

nuevos actores, en este caso, no convencionales, EE.UU., ha demostrado su capacidad militar, mediante el empleo de grupos de batalla de portaaviones, marcando una presencia en la región, como también, se ha posicionado como un actor capaz de llevar seguridad a los usuarios de tan importante ruta marítima[17]. En este caso también, los intereses de EE.UU. por neutralizar y contener, no solo la posibilidad de que Irán acceda al selecto grupo de los países con armamento nuclear sino también, su influencia en el mundo árabe. Los argumentos señalados parecieran validar a Irán también como «pivote geopolítico».

Si en este recorrido mundial nos desplazáramos hacia el sur de Asia, en el subcontinente indio, la breve crisis que enfrentó a India y Paquistán respecto de la disputa por los territorios de Cachemira, incorporó acciones militares de mayor envergadura desarrollándose, de acuerdo a lo expresado por analistas de defensa, el mayor enfrentamiento entre aviones de combate desde la II Guerra Mundial [18], pero en este caso, además de los resultados de las acciones tácticas, se enfrentaron en la escena aeronaves de origen occidental contra aviones de procedencia China. El derribo de algunos aviones Rafale, de origen francés, a manos de aviones J-10 CE chinos ha puesto en entredicho la antes cuestionada competencia del material producido por el gigante asiático. Como se ha señalado, India, por su capital humano y su desarrollo económico-industrial, ya es un actor de primer orden; sin embargo, a pesar que se posiciona como un actor regional no alcanza a validarse como «jugador geoestratégico».

Las acciones militares señaladas en el párrafo anterior tienen la relevancia de llevar el enfrentamiento comercial entre EE.UU. y China al plano de la industria de defensa también. El presente año, con el presidente Donald Trump, en su segundo mandato en la Casa Blanca, las fricciones económicas entre las dos potencias han sido escaladas con el alza de los aranceles a diferentes productos por cada una de las partes. Sus efectos han tenido impacto a nivel mundial. Si bien es cierto, en este caso, no se trata de enfrentamientos armados, si son relevantes por cuanto la economía, como parte de

17 Brands, H. (2025). *The Eurasian Century.* Nueva York: W.W. Norton & Company Inc.

18 *Como un ataque aéreo de 25 minutos puede haber presagiado el fin de la superioridad aérea occidental*. (14 de mayo de 2025). Obtenido de Galaxia Militar: https://galaxiamilitar.es/como-un-ataque-aereo-de-25-minutos-en-el-sur-de-asia-puede-haber-presagiado-el-fin-de-la-superioridad-aerea-occidental/

los instrumentos del poder nacional, si tiene «armas» para actuar en pos de alcanzar los objetivos políticos y/o los intereses nacionales [19].

En el área del Cáucaso, aunque en el presente año no se han registrado acciones bélicas significativas, no puede dejar de mencionarse la persistente tensión entre Armenia y Azerbaiyán por la región de Nagorno-Karabaj. Las acciones militares de septiembre de 2023 constituyeron el último episodio de fricción en un conflicto cuyas causas de fondo aún no han sido resueltas. Desde su independencia en 1991, estos enfrentamientos han generado nuevos antagonismos, con la intervención, aunque limitada, de potencias occidentales interesadas en ejercer influencia sobre una región rica en recursos naturales [20].

Si bien no participan de forma directa, tanto Rusia como Estados Unidos han intervenido por medios indirectos. Rusia ha desempeñado un papel activo como mediador en sucesivos acuerdos de alto al fuego, desde el primer conflicto abierto entre 1988 y 1994. Armenia ha mantenido buena parte del equipamiento militar heredado de la antigua U.R.S.S., mientras que Azerbaiyán, impulsado por los ingresos derivados de la exportación de petróleo, ha modernizado significativamente su arsenal, adquiriendo tecnología de origen occidental, especialmente israelí [21], como sistemas de misiles balísticos, cohetes, vehículos aéreos no tripulados (UAV) y municiones merodeadoras. Este acceso revela un apoyo indirecto por parte de Estados Unidos y sus aliados.

Actualmente, ambos países se encuentran en un proceso de negociaciones de paz, aunque con un futuro incierto debido a los numerosos puntos de desacuerdo aún vigentes y a las constantes denuncias de violaciones al alto al fuego. Si bien Azerbaiyán fue identificado por Zbigniew Brzezinski como un «pivote geopolítico» a finales del siglo XX, hoy su influencia parece haber disminuido, como lo demuestra la escasa proyección de este conflicto en la dinámica estratégica global. Esta aparente pérdida de centralidad da mayor peso a otras zonas de fricción geopolítica, como Irán y el subcontinente indio.

En este recorrido global, no podemos dejar de mirar lo que ocurre en el Asia Oriental. En la península de Corea, desde la perspectiva particular de los conflictos armados, en

[19] Chu, C. (2014). Chapter 11 Economics: American Element of Power or Source of Vulnerability? En *U.S. Army War College Guide to National Security Policy and Strategy* (pág. 157-164). J. Boone Bartholomees.

[20] González, J., Agudela, I., & Rojas, K. (2024). El conflicto de Nagrono-Karabaj y futuro de Eurasia. *Relaciones Internacionales*.

[21] Shaikh, S., & Rumbaugh, W. (8 de diciembre de 2020). *Center for Strategic & International Studies.* Obtenido de https://www.csis.org/analysis/air-and-missile-war-nagorno-karabakh-lessons-future-strike-and-defense

forma silenciosa, Corea del Norte, ya se ha hecho parte de la guerra entre Rusia y Ucrania, inicialmente con munición y sistemas de armas para, a contar de junio de 2024, en virtud de un Tratado de Asociación Estratégica, enviar soldados al frente de batalla. Pero este país, no solo fricciona con occidente en el mencionado conflicto dado que, su desafío permanente a los EE.UU. y amenaza a Corea del Sur, han sido una constante, en particular desde que asumió Kim Jong Un como líder supremo en diciembre de 2011. A través de este incremento en las relaciones con Rusia, Corea del Norte ha buscado, probablemente, actualizar y mejorar su entrenamiento al enfrentar las fuerzas ucranianas que están operando con doctrinas occidentales además de recibir, por parte de Rusia, de la tecnología necesaria para mejorar sus sistemas de misiles, particularmente, su capacidad nuclear. Lo antes mencionado afecta directamente a Japón, que el presupuesto del presente año ha continuado el aumento en la asignación a defensa desde que el año 2022 generase un vuelco histórico que no se veía desde la II Guerra Mundial [22]. Respecto de esta área geográfica, no se puede dejar de mencionar a Taiwán y el anhelo de China de lograr la incorporación definitiva a su territorio, asunto que no deja de tener implicancias por cuanto la expansión de su poderío militar, particularmente en la dimensión marítima, tiene directa relación con la aspiración antes señalada. El desarrollo de medios de diferente naturaleza que le han permitido implementar la estrategia del Anti Acceso/ Negación de Área (A2/ AD)[23] disputando espacios marítimos que, hasta un par de décadas, eran de absoluto dominio norteamericano [24]. En el Asia Oriental se podría decir que el «pivote geopolítico» en la actualidad se ha ampliado a toda la península de Corea.

La continua presencia, directa o indirecta, de los EE.UU., en los diferentes conflictos armados y fricciones de diferente índole, descritos en párrafos precedentes y vigentes este año 2025 en el mundo y en particular entorno a la Eurasia, dan cuenta de cómo, desde la caída de la Unión Soviética y el Pacto de Varsovia, EE.UU. se ha convertido en la potencia unipolar del siglo XX, lo que ha buscado mantener hasta la actualidad. Este hecho tiene la trascendencia que, por primera vez en la historia de la humanidad, un país

[22] Arthur, G. (16 de enero de 2025). *Japón aprueba un presupuesto de defensa récord, aunque aún intenta ponerse al día.* Obtenido de Defense News: https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2025/01/16/japans-passes-record-defense-budget-while-still-playing-catch-up/

[23] A2/ AD: Anti-Access Area Denial.

[24] Piqué, J. (2024). *La geografía siempre está y la historia siempre vuelve.* Barcelona: Penguin Random House.

se ha convertido en una verdadera potencia global y, que este sitial, no es ocupado por una nación euroasiática [25].

Es así como, el interés por el control de la Eurasia, ha sido y será un imperativo geoestratégico y motor geopolítico, en el caso actual, para EE.UU., condición que ha sido permanentemente desafiada por diversos actores y de diferentes formas el presente siglo.

Comentarios finales

El macro continente de la Eurasia, combinando las realidades geopolíticas de Europa y Asia, constituye un área geográfica de importancia estratégica a nivel mundial, por la cual, actores geoestratégicos friccionan para alcanzar su control.

El potencial que tiene la Eurasia, tanto desde la perspectiva de crecimiento en el capital humano como del económico, sigue planteando un desafío para cualquier nación que aspire a alcanzar el sitial de potencia mundial predominante.

El concepto de «jugadores geoestratégicos» sigue vigente, pero reducido a tres actores, cuales son EE.UU., Rusia y China. Por otra parte, dada su característica particular, asociados a la geografía, los «pivotes geopolíticos» se han mantenido o, su variación, solo se debe a una expansión de las áreas en fricción, pudiendo indicarse que en esta categoría estarían Ucrania, Turquía, Irán y la península de Corea.

La globalización 2.0 como fenómeno tanto económico como de relaciones internacionales, teniendo como evento sísmico la pandemia del COVID-19, constituye un medio más para validar como, en diferentes ámbitos, las superpotencias se encuentran en una fricción permanente avanzando hacia sus objetivos e intereses nacionales.

Los conflictos vigentes en el mundo, en desarrollo este año 2025, confirman la acción, directa o indirecta de las grandes potencias, entorno a la Eurasia, destacando el actuar de los Estados Unidos de Norteamérica, en su defensa al desafío le plantean recurrentemente actores de primer orden, como son China y Rusia.

En el futuro cercano se puede esperar un incremento en fricciones de diferente índole en particular de EE.UU. y China, ya que no sólo se enfrentan en lo militar, sino que en

[25] Ibid 7.

otros ámbitos como son el económico o el diplomático, pero con un único fin cual es alcanzar el control de la Eurasia.

Leonardo Quijarro Santibáñez

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

70/2025 19 de septiembre de 2025

Emma Talavera Rodríguez

Impacto de la regulación de la Inteligencia Artificial en defensa y seguridad

Impacto de la regulación en la aplicación de Inteligencia Artificial en defensa y seguridad

Resumen:

La Inteligencia Artificial (IA) cada vez está teniendo más uso en defensa y seguridad, mejorando estrategias y operaciones militares. Sin embargo, estos avances también generan desafíos éticos y legales respecto a la privacidad de los datos con los que se entrenan estos sistemas u otras cuestiones como sesgos, la autonomía de estos y que también pueden ser vulnerables a manipulaciones y ataques. Es por esto por lo que es necesario establecer una regulación que garantice un uso adecuado de la IA en el entorno militar, que no viole ningún derecho fundamental y que sea seguro.

Palabras clave:

IA, defensa y seguridad, legislación, regulación, Europa.

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

Regulatory impact on the application of Artificial Intelligence in Defence and Security

Abstract:

Artificial Intelligence (AI) is increasingly being used in defence and security, improving military strategies and operations. However, these advances also generate ethical and legal challenges regarding the privacy of the data with which these systems are trained or other issues such as biases, their autonomy and the fact that they can also be vulnerable to manipulation and attacks. This is why it is necessary to establish a regulation that guarantees the appropriate use of AI in the military environment, does not violate any fundamental rights and is safe.

Keywords:

AI, defence and security, legislation, regulation, Europe.

Introducción

La Inteligencia Artificial (IA en adelante) es una herramienta tecnológica que está transformando el mundo en el que vivimos. Su rápido avance y la cantidad de datos de los que se dispone para entrenar a estos sistemas tiene un gran impacto en diferentes áreas de nuestra realidad, tanto en la parte civil como en la militar[1].

Debido a la gran capacidad y alcance que tiene, se están llevando a cabo nuevos desarrollos relacionados con vehículos autónomos, diagnósticos médicos y actividades de seguridad automatizadas, entre otros, al igual que nuevas formas de empleo en el ámbito militar[2]. La aplicación de la IA en esta última área puede proporcionar ayuda a los comandantes para la toma de decisiones en las operaciones y estrategias militares, así como para poder anticiparse y gestionar las amenazas con la mayor inmediatez[3]. Un ejemplo de la influencia que está teniendo la IA en el uso militar es la Guerra de Ucrania, ya que se han estado utilizando drones y tecnologías avanzadas basadas en IA para detener el avance ruso y contraatacar[4].

A pesar de que la IA, como se ha visto, impulsa la innovación y puede mejorar la calidad de vida del ser humano, trae consigo desafíos legales y éticos, como puede ser el sesgo o la vulneración de la privacidad[5]. Su implementación y uso debe ser responsable y garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales.

Se han establecido normativas, principios y códigos éticos que hacen referencia a la IA, pero la evolución de esta tecnología es más rápida que el desarrollo de la legislación y queda mucho por recorrer en este aspecto. Es importante mencionar lo que indica el

[1] AI Task Force. (2019). *ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN SUPPORT OF DEFENCE.* París: Minèstere des Armées. Obtenido de https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/aid/Report%20of%20the%20AI%20Task%20Force%20September%202019.pdf

[2] Olier, E., & Corchado, J. (2022). *Inteligencia Artificial: aplicaciones a la Defensa.* Madrid: IEEE, CESEDEN. Obtenido de https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2022/DIEEEINV01_2022_EDUOLI_Inteligencia.pdf

[3] Bossio Ballesteros, V. (26 de Octubre de 2023). *La Inteligencia Artificial en el Ámbito Militar: Una Herramienta Relevante y Útil.* Obtenido de CEEEP: https://ceeep.mil.pe/2023/10/26/la-inteligencia-artificial-en-el-ambito-militar-una-herramienta-relevante-y-util/#post-23413-endnote-3

[4] Santayana, J. P. (2024). La inteligencia artificial y la guerra de Ucrania. En J. P. Santayana, *Cuaderno de estrategia 226. La inteligencia artificial en la geopolítica y los conflictos* (págs. 87-103). Madrid: IEEE - CESEDEN. Obtenido de https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/cuaderno-de-estrategia-226

[5] Lisi, M. (2024). La IA en el espacio: un catalizador para los cambios. En M. Lisi, *Cuaderno de Estrategia 226. 'La inteligencia artificial en la geopolítica y los conflictos'* (págs. 189-217). Madrid: IEEE, CESEDEN. Obtenido de https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/cuaderno-de-estrategia-226

1000

documento «Visión de la Inteligencia Artificial en las FAS»[6] del Ministerio de Defensa sobre las operaciones militares:

> *Aunque existen diversas iniciativas en marcha para certificar el uso de la IA en operaciones militares, actualmente no se dispone de legislación específica al respecto.*
>
> *A su vez, para que se autorice el empleo de un sistema de IA en las operaciones militares, éste debe ser confiable y previsible, de forma que siempre se mantenga el control sobre su resultado.*

Este artículo analiza la necesidad de una regulación genérica a nivel internacional de la IA, especialmente en el ámbito militar. Es una herramienta que, además de facilitar la innovación y proporcionar grandes avances para la defensa, presenta riesgos como la privacidad y el funcionamiento autónomo en armas, lo que evidencia la relevancia de una regulación adecuada.

Para la elaboración de los siguientes apartados, se ha hecho una investigación del marco normativo actual sobre la IA, identificando en qué normas se hace mención a la defensa y seguridad y en cuáles no. También se ha estudiado cómo se pueden aplicar en este campo, junto con qué necesidades no están cubiertas.

Marco normativo

España

A continuación, se describen dos estrategias de inteligencia artificial que se desarrollaron en España y que han proporcionado un plan de actuación orientativo para la implementación de la IA.

La Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (ENIA) se publicó en diciembre de 2020 con el propósito de comprometerse con la Unión Europea para que esta sea líder en el desarrollo de una IA ética, inclusiva y económicamente eficiente[7]. Esta estrategia no menciona explícitamente la defensa y seguridad en la redacción.

[6] Ministerio de Defensa. *Visión de la Inteligencia Artificial en las FAS*, 2024
[7] Gobierno de España. *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (ENIA).* Gobierno de España, 2020. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/ENIA2B.pdf

La Estrategia de Inteligencia Artificial 2024 se aprobó en España en mayo de 2024. Esta iniciativa tiene como objetivo acelerar y promover la implantación de la IA a nivel nacional, así como reforzar la ENIA[8]. En este texto tampoco se contempla la aplicación para el ámbito militar.

En cuanto a documentos específicos de defensa y seguridad nacional, existen políticas y estrategias que, aunque no se aborde en algunas de ellas de forma clara la IA, establecen distintos marcos en los que se podría incluir el uso y el desarrollo de esta herramienta de forma concreta. Además, en los documentos propios del Ministerio de Defensa, los preceptos se pueden extrapolar para establecer cierto criterio sobre la legitimidad de la aplicación de la IA.

La Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa (ETID) promueve proyectos I+D+i que fortalezcan a nivel tecnológico a los grupos de investigación nacionales para participar en proyectos de defensa[9]. Es relevante porque se tratan temas de la tecnología en las armas y municiones, entre otros aspectos, aunque no se mencione la IA como tal.

En el contexto del comportamiento militar, las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas recogen las conductas militares y principios éticos conforme a la normativa jurídica[10]. Tampoco se hace referencia a la IA, pero se puede prever que su uso puede generar dilemas éticos tanto en el área de conflicto como en tareas de gestión[11].

Así mismo, la Estrategia de Seguridad Nacional señala que se llevarán a cabo iniciativas para abordar situaciones de crisis, como aplicar tecnologías que integren la IA con la gestión del conocimiento[12].

[8] Gobierno de España. Estrategia de Inteligencia Artificial 2024. Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, 2024. Disponible en: https://portal.mineco.gob.es/es-es/digitalizacionIA/Documents/Estrategia_IA_2024.pdf
[9] Ministerio de Defensa. *Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa (ETID) 2020*. Ministerio de Defensa, 2020. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/estrategia-de-tecnologia-e-innovacion-para-la-defensa-etid-2020-libros-papel.html?___store=es
[10] Ministerio de Defensa. *Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas*. Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero. Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 33, de 7 de febrero de 2009. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/Galerias/fuerzasarmadas/realesordenazas/RROOFAS_2009_BOE.pdf
[11] Escuela Militar de Estudios Jurídicos. *Revista española de derecho militar 116*. Ministerio de Defensa, 2021. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/r/e/redem_116.pdf
[12] Consejo de Seguridad Nacional. *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*. Gobierno de España, 2021. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/sites/default/files/documents/ESN2021%20Accesible_1.pdf

Europa

Europa fue pionera en establecer en 2024 la Ley de IA, una regulación integral sobre IA y que hace que se sitúe como referente global en este aspecto[13]. Esta normativa tiene como objetivo establecer un sistema normativo uniforme para el desarrollo y uso de sistemas de IA. Además, es el primer reglamento que regula la IA exclusivamente[14]. No aplica para el ámbito militar, como se indica en el apartado 3 del artículo 2:

> «3. El presente Reglamento no se aplicará a los ámbitos que queden fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y, en cualquier caso, no afectará a las competencias de los Estados miembros en materia de seguridad nacional, independientemente del tipo de entidad a la que los Estados miembros hayan encomendado el desempeño de tareas en relación con dichas competencias.
>
> El presente Reglamento no se aplicará a los sistemas de IA que, y en la medida en que, se introduzcan en el mercado, se pongan en servicio o se utilicen, con o sin modificaciones, exclusivamente con fines militares, de defensa o de seguridad nacional, independientemente del tipo de entidad que lleve a cabo estas actividades.
>
> El presente Reglamento no se aplicará a los sistemas de IA que no se introduzcan en el mercado o no se pongan en servicio en la Unión en los casos en que sus resultados de salida se utilicen en la Unión exclusivamente con fines militares, de defensa o de seguridad nacional, independientemente del tipo de entidad que lleve a cabo estas actividades.»[15].

Respecto a la protección de los datos, Europa dispone de un marco legal en el que se tratan tanto los personales como los que no lo son. Las leyes que lo componen son relevantes en este contexto ya que, al utilizar las tecnologías, incluyendo la IA, se debe hacer un uso responsable de estos datos.

[13] Comisión Europea. *AI Act*. Comisión Europea. Recuperado el 5 de junio de 2025 de: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/regulatory-framework-ai
[14] Comisión Europea. *Ley de IA*. Comisión Europea. Recuperado el 5 de junio de 2025 de: https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/regulatory-framework-ai
[15] Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 300/2008, (UE) nº 167/2013, (UE) nº 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial). *Diario Oficial de la Unión Europea*, 12 de julio de 2024, nº 1689.

En este sentido, destaca el RGPD (Reglamento General de Protección de Datos) de 2016, que protege los datos personales de las personas físicas y al igual que su tratamiento. Este reglamento excluye la seguridad nacional de su ámbito de aplicación el artículo 2.2:

> «2. El presente Reglamento no se aplica al tratamiento de datos personales:
>
> a) en el ejercicio de una actividad no comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión;
>
> b) por parte de los Estados miembros cuando lleven a cabo actividades comprendidas en el ámbito de aplicación del capítulo 2 del título V del TUE;
>
> c) efectuado por una persona física en el ejercicio de actividades exclusivamente personales o domésticas;
>
> d) por parte de las autoridades competentes con fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales, o de ejecución de sanciones penales, incluida la de protección frente a amenazas a la seguridad pública y su prevención.»[16].

Para facilitar la disponibilidad e intercambio de datos entre países de la UE y beneficiar así tanto a los ciudadanos como a las empresas, está en vigor desde 2022 la DGA (Ley de Gobernanza de Datos). A diferencia del RGPD, la DGA trata tanto los datos personales como los no personales[17], pero tampoco aplica para defensa y seguridad nacional como indica el artículo 1.5:

> «5. El presente Reglamento se entenderá sin perjuicio de las competencias de los Estados miembros respecto a las actividades relativas a la seguridad pública, la defensa y la seguridad nacional.»[18].

Por último, también es relevante mencionar la regulación europea en temas de ciberseguridad, entre las que destacan la Directiva NIS2 y el Reglamento DORA,

[16] Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos). *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 4 de mayo de 2016, nº119.
[17] Comisión Europea. *Una estrategia europea para los datos*. Comisión Europea. Recuperado el 5 de junio de 2025 de: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/strategy-data
[18] Reglamento (UE) 2022/868 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2022 relativo a la gobernanza europea de datos y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724 (Reglamento de Gobernanza de Datos). *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 3 de junio de 2022, nº152.

ambas de 2022. La primera establece medidas para lograr una mayor ciberseguridad en la Unión Europea y mejorar el mercado interior[19]. La segunda refuerza la ciberseguridad de entidades financieras. Ninguna de las dos aplica para las funciones de defensa y seguridad nacional, como se expresa en el artículo 2.7 de la Directiva NIS2:

«7. La presente Directiva no se aplicará a las entidades de la Administración pública que lleven a cabo sus actividades en los ámbitos de la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa o la garantía del cumplimiento de la ley, incluidas la prevención, la investigación, la detección y el enjuiciamiento de infracciones penales.»

y en el considerando 17 del Reglamento DORA: «De conformidad con el artículo 4, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea, y sin perjuicio del control judicial por parte del Tribunal de Justicia, el presente Reglamento no debe afectar a la responsabilidad de los Estados miembros relativa a las funciones esenciales del Estado que afectan a la seguridad pública, la defensa y la salvaguardia de la seguridad nacional, por ejemplo en casos en los que facilitar información sería contrario a la salvaguardia de la seguridad nacional.»[20]

Compromisos

Una vez revisados algunos de los documentos normativos y en vigor actualmente en España y Europa, se procede a ver otro tipo de documentos que aplican únicamente a los países que se adscriban a ellos, como es el caso de OECD AI Principles de 2019. Se trata del primer estándar intergubernamental y fomenta una IA fiable e innovadora que respeta los derechos humanos[21], pero no se hace mención del ámbito militar. Países

[19] Directiva (UE) 2022/2555 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de ciberseguridad en toda la Unión, por la que se modifican el Reglamento (UE) nº 910/2014 y la Directiva (UE) 2018/1972 y por la que se deroga la Directiva (UE) 2016/1148 (Directiva SRI 2). *Diario Oficial de la Unión Europea*, 27 de diciembre de 2022, nº333.
[20] Reglamento (UE) 2022/2554 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 sobre la resiliencia operativa digital del sector financiero y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 1060/2009, (UE) nº 648/2012, (UE) nº 600/2014, (UE) nº 909/2014 y (UE) 2016/1011. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 27 de diciembre de 2022, nº333.
[21] OECD. *AI principles*. OECD. Recuperado el 5 de junio de 2025, de: https://www.oecd.org/en/topics/ai-principles.html

como Estados Unidos, España, Japón y Reino Unido se han adherido a estos principios[22].

De forma similar, está la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales (CCAC) de 1980. Esta se basa en los principios de otras normas para prohibir y restringir el uso de armas para proteger a civiles y que no se causen daños graves al medio ambiente[23]. Es relevante porque establece límites en el empleo de armamento en conflictos con el fin de causar el menor daño posible a los grupos mencionados.

Para finalizar con este tipo de documentos, el Proceso de IA de Hiroshima consta de un conjunto de principios rectores a seguir por las organizaciones que desarrollan IA para promover una IA segura y confiable a nivel mundial[24]. Estos principios no excluyen expresamente la defensa y la seguridad nacional, pero tampoco la mencionan. En una parte del texto, traducido al español, dice «Estos principios deben aplicarse a todos los actores de la IA, cuando y como sea aplicable para cubrir el diseño, desarrollo, despliegue y uso de sistemas avanzados de IA.

Esperamos seguir desarrollando estos principios como parte del marco político global, con aportaciones de otras naciones y de partes interesadas más amplias del mundo académico, empresarial y de la sociedad civil.»[25].

Otros

Entre otros documentos relacionados con la IA, hay muchos países que han elaborado sus códigos éticos sobre el uso de esta herramienta, como China o India. Estos documentos se pueden tomar como referencia, pero no imponen medidas sancionadoras. Además, en vez de disponer de reglamentos específicos sobre la IA,

[22] OECD. *OECD Legal Instruments*. OECD. Recuperado el 5 de junio de 2025 de: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449#adherents
[23] Sandoz, Y. *Convención de 10 de octubre de 1980 sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (convención de 10 de octubre de 1980).* United Nations, 2010. Disponible en: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/cprccc/cprccc_s.pdf
[24] Comisión Europea. *Declaración de los dirigentes del G-7 sobre el proceso de la IA de Hiroshima.* Comisión Europea, 2023. Recuperado el 5 de junio de 2025, de: https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/library/g7-leaders-statement-hiroshima-ai-process
[25] Comisión Europea. *Principios rectores internacionales del proceso de Hiroshima para un sistema avanzado de IA*. Comisión Europea, 2023. Recuperado el 5 de junio de 2025, de: https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/library/hiroshima-process-international-guiding-principles-advanced-ai-system

cuentan con leyes que abarcan de una forma más general la ciberseguridad, sin centrarse en tecnologías concretas.

En contraste con la aproximación occidental hacia el uso de la IA, en China se está implantado con paso acelerado el uso de IA con fines incluso de evaluación de la población que, con la legislación aplicable aquí, sería imposible trasladar. Considerando que incluso el ámbito civil se ve limitado en este sentido, resulta menos viable que se tenga en cuenta el mundo militar.

Por otro lado, existen organizaciones y congresos que reúnen a investigadores y académicos de diferentes territorios para tratar temas referentes a la IA, como, por ejemplo, la asociación Iberamia, cuyo objetivo es impulsar las actividades científicas y tecnológicas que implican el uso de la IA en los países Iberoamericanos y de habla española y portuguesa[26]. Así mismo, en el contexto europeo está la AI HLEG (High-Level Expert Group on Artificial Intelligence), que cuenta con más de 4000 miembros pertenecientes a la Unión Europea[27]. Otro ejemplo de reunión global es la cumbre REAIM (Responsible AI in the Military domain Summit) cuyo objetivo es tratar el uso responsable de la IA en el contexto militar[28].

Aplicación de las normativas

Como se ha observado en el punto anterior, existen diversas normativas que tratan el ámbito tecnológico a nivel nacional, europeo e internacional; pero en la mayoría de ellas se excluye su uso para la defensa y la seguridad nacional. Por ello, aunque Europa es pionera en desarrollar una ley específica que aborda la implementación y el uso de la IA, no se puede considerar como un referente en el ámbito militar, a no ser que, como especifica la propia Ley, los sistemas de IA desarrollados en ese ámbito se utilizaran temporal o permanentemente para otros fines, como el civil o humanitario[29] .

[26] Iberamia. *Información institucional*. Iberamia. Recuperado el 5 de junio de 2025, de https://www.iberamia.org/iberamia/informacion-institucional/
[27] Comisión Europea. *Grupo de expertos de alto nivel sobre inteligencia artificial*. Comisión Europea. Recuperado el 5 de junio de 2025, de: https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/expert-group-ai
[28] REAIM. *REAIM Summit 2024*. REAIM. Recuperado el 5 de junio de 2025, de: https://www.reaim2024.kr/reaimeng/index.do
[29] Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 300/2008, (UE) nº 167/2013, (UE) nº 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y

Entonces, realmente, ¿cuál es el impacto de estas regulaciones en defensa y seguridad? ¿Cómo se podrían aplicar estas regulaciones en defensa y seguridad? ¿Qué desafíos éticos y legales surgen dentro del marco normativo actual al respecto?

La IA cada vez va adquiriendo un papel de mayor importancia en la defensa y seguridad nacional, lo que plantea cuestiones normativas y éticas que es fundamental gestionar, ya sea mediante la creación de nuevas normativas o modificando las existentes, incluyendo los apartados pertinentes.

En este sentido, un ejemplo es la aplicación de la IA en los enjambres de drones. Estos drones se coordinan entre sí y, en muchas ocasiones, no es necesaria la intervención humana. Son más efectivos que los drones individuales ya que, en este caso, son capaces de realizar diferentes tareas y su actividad puede continuar si uno de ellos tuviera algún problema o estuviera inoperativo. A su vez, algunos métodos de enjambre de drones se basan en algoritmos muy sofisticados que se inspiran en el comportamiento colectivo de aves o insectos y que, además, hacen posible que respondan ante nuevas situaciones gracias a la IA. Se puede aplicar esta tecnología para la búsqueda de personas desaparecidas, por ejemplo[30]. Estados Unidos está trabajando en diferentes proyectos relacionados con este funcionamiento de los drones, como el programa *Gremlins* de *UAV* (*Unmanned Air Vehi-cle*) y CICADA (Close In Covert Autonomous Disposable Aircraft)[31].

Este es solo uno de los muchos casos en los que se puede aplicar la IA en el contexto militar, lo que implica que esta herramienta se está integrando progresivamente en este ámbito, formando ya parte de estrategias y herramientas operativas. La ausencia de un marco normativo aplicable a esta materia proporciona una mayor libertad a los Estados a la hora de implementar y utilizar sistemas basados en IA. Sin embargo, esta libertad, a su vez, motiva el planteamiento de los límites éticos y legales.

(UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial). *Diario Oficial de la Unión Europea*, 12 de julio de 2024, nº 1689.

[30] U.S. Goverment Account Office. *Science & Tech Spotlight: Drone Swarm Technologies*. U.S. Goverment Account Office, 14 de septiembre de 2023. Recuperado el 5 de junio de 2025 de: https://www.gao.gov/products/gao-23-106930

[31] Gómez de Ágreda, Á. *La inteligencia artificial en el campo de batalla*. En Ministerio de Defensa (Ed.), *Usos militares de la Inteligencia Artificial, la automatización y la robótica (IAA&R)*. 2020. Disponible en: https://emad.defensa.gob.es/Galerias/CCDC/files/USOS_MILITARES_DE_LA_INTELIGENCIA_ARTIFICIALx_LA_AUTOMATIZACION_Y_LA_ROBOTICA_xIAAxRx.-_VV.AA.pdf

En este contexto, depende de cada Estado el seguir una serie de medidas y principios éticos, que no deja de ser una cuestión subjetiva, y que genera, como ya se ha expuesto previamente en este artículo, una desalineación de códigos éticos y normativas.

«La gobernanza de la IA es un problema global, no solo nacional. Una gobernanza eficaz de los sistemas de IA requiere cooperación internacional, ya que los sistemas de IA y sus efectos no respetan las fronteras nacionales. Los países deben colaborar para establecer estándares y normas globales de uso de la IA»[32].

La realidad es que el desarrollo de armamento y herramientas continuará evolucionando en consecuencia al avance constante de las nuevas tecnologías y, en este caso de la IA, generando nuevas situaciones que continuarán con el planteamiento de los mismos dilemas mencionados anteriormente.

De inicio, pueden surgir las preguntas: ¿quién es el responsable de los actos de la IA? ¿Cómo se puede garantizar que no tomarán decisiones basándose en sesgos? ¿Qué tipo de datos se utilizan para entrenar estos sistemas? ¿Se respeta la privacidad de los ciudadanos?

El marco legal actual no da respuestas claras a estas preguntas.

La OTAN, en 2021, especificó un marco en el que se aprobaron seis principios de uso responsable para la IA en Defensa: «Legalidad, Responsabilidad y Rendición de Cuentas, Explicabilidad y Trazabilidad, Fiabilidad, Gobernabilidad y Mitigación de Sesgos.»[33].

Estos principios, por ejemplo, se podrían tener en cuenta para el entrenamiento de la IA. Los seres humanos toman decisiones según sus sesgos y prejuicios, aunque pueda ser de forma inconsciente. La IA tomará sus decisiones en función de los datos con los que sea entrenada, por consiguiente, la imparcialidad y la diversidad en ellos son cruciales para asegurar resultados de calidad y justos. Pero ¿cómo se regula el uso de estos

[32] Marwala, T. . *Militarization of AI Has Severe Implications for Global Security and Warfare*. UNU,24 de Julio de 2023. Recuperado el 5 de junio de 2025, de: https://unu.edu/article/militarization-ai-has-severe-implications-global-security-and-warfare

[33] OTAN. *Summary of NATO's revised Artificial Intelligence (AI) strategy*. OTAN, 2024. Recuperado el 5 de junio de 2025, de: *https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227237.htm#:~:text=Within%20the%20AI%20Strategy%2C%20Allies,Reliability%2C%20Governability%20and%20Bias%20Mitigation.*

datos? Existen diferentes normativas que regulan y sancionan la violación de la protección de datos, como el RGPD en Europa, pero se excluye de su ámbito de aplicación el entorno militar.

Aunque la IA pretende mejorar el desempeño humano, no dispone todavía de habilidad respecto a la interacción social y, por lo tanto, de forma de identificar y de entender comportamientos complejos que se dan o son necesarios en el campo de batalla[34].

En los siguientes párrafos se expondrán dos casos ilustrativos, sin que ello suponga una crítica en relación a ellos, que reflejan la falta de normativa de la IA.

El primer ejemplo, es el uso que ha dado el gobierno de China a esta tecnología en la provincia de Xinjiang. Se implementaron sistemas de reconocimiento facial y vigilancia genómica, y se estima que se ha detenido a entre el 10% y el 20% de los uigures[35], un grupo étnico de ascendencia turca y practicante del islam que se encuentra en esta provincia china[36]. Según Amnistía Internacional, China, para establecer este control, compró sistemas de vigilancia digital a empresas de Francia, Suecia y Países Bajos[37].

En este caso, se puede apreciar tanto la responsabilidad de China por el incumplimiento de los Derechos Humanos, como la de estas empresas que, aunque indirectamente, estarían implicadas en las medidas tomadas por esta gran potencia[38] .

El segundo ejemplo es la utilización de drones STM Kargu-2 de fabricación turca en Libia en el año 2020 que, según describe un informe del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se trata de drones autónomos que se utilizaron para ir tras los soldados en retirada[39]. No hubo víctimas, pero podrían haber sido atacados de forma autónoma y

[34] Las Heras, P. *El reto de la inteligencia artificial para la seguridad y defensa*. Universidad de Navarra, 18 de Octubre de 2023. Recuperado el 5 de junio de 2025, de: https://www.unav.edu/web/global-affairs/el-reto-de-la-inteligencia-artificial-para-la-seguridad-y-defensa

[35] Feldstein, S. *La vigilancia de alta tecnología de China impulsa la opresión de los uigures*. Bulletin od the Atomics Scientists, 27 de Octubre de 2022. Recuperado el 5 de junio de 2025, de: https://thebulletin.org/2022/10/chinas-high-tech-surveillance-drives-oppression-of-uyghurs/

[36] Fernández Aparicio, P. *Los uigures y el dragón chino en la encrucijada (reedición)*. IEEE-CESEDEN, 2024. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2265107/Los+uigures+y+el+drag%C3%B3n+chino+en+la+encrucijada+%28reedici%C3%B3n%29.pdf/56606714-9d21-b311-b1b9-4bdb021136da?t=1732097514224

[37] Amnistía Internacional. *EU companies selling surveillance tools to China's human rights abusers*. Amnistía Internacional, 21 de Septiembre de 2020. Recuperado el 5 de junio de 2025, de: https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2020/09/eu-surveillance-sales-china-human-rights-abusers/

[38] Ídem

[39] Colegio oficial de Ingenieros Castilla-La Mancha. *Un dron ha atacado a personas de forma totalmente autónoma por primera vez*. Colegio oficial de Ingenieros Castilla-La Mancha, 21 de Septiembre de 2020. Recuperado el 5 de junio de 2025 de: https://coiiclm.org/un-dron-ha-atacado-a-personas-de-forma-totalmente-autonoma-por-primera-vez/

en el informe se confirma que, aunque se haya intentado prohibir este tipo de armas, se utilizaron igualmente estos drones[40].

Conclusiones

El marco normativo actual en el que se regula el desarrollo y aplicación de la IA, ya sea nacional, europeo o internacional, en el ámbito de defensa y seguridad nacional, plantea retos éticos y jurídicos, como se ha evidenciado a lo largo de este documento.

Por un lado, está el problema ya señalado en la introducción: la legislación va mucho más lenta que el avance de las tecnologías de forma general, no solo que el avance de la IA. Esto es un obstáculo a la hora de establecer normativas actualizadas y claras para tratar las nuevas tecnologías.

Por otro lado, las normativas actuales que sí que tienen en cuenta estas herramientas, excluyen de su ámbito de aplicación o no mencionan directamente la defensa y seguridad en sus textos, lo que supone una incertidumbre jurídica sobre a qué reglamentos debe estar sujeto el desarrollo y uso de sistemas militares basados en IA, así como los límites legales y éticos. Además, se añade la dificultad de que en el ámbito militar muchas de las decisiones se apoyan en criterios confidenciales y en intereses estratégicos nacionales.

[40] AS. *Un dron ataca a humanos sin habérselo ordenado: Su IA autónoma decidió el ataque*. AS, 2021. Recuperado el 5 de junio de 2025, de: https://as.com/meristation/2021/05/28/betech/1622234551_710916.html

Concluyendo, la falta de regulación de la IA en defensa y seguridad representa un riesgo tanto para el ámbito militar como para el civil debido al uso indebido que se le puede dar a la herramienta. Es por ello por lo que es necesaria una colaboración internacional, con el fin de desarrollar una normativa que contemple todos los ámbitos y aspectos de la IA, especialmente en el entorno de defensa y seguridad. Aunque esto limitaría en parte la innovación, su objetivo principal sería contar con un conjunto de normas comunes que se podrían alinear con la legislación actual y facilitaría el tratamiento y el uso responsable de la IA en este ámbito.

*Emma Talavera Rodríguez**
Estudiante en prácticas en el IEEE
Alumna del Máster en Ciberdelincuencia Universidad Nebrija

Documento
Opinión

71/2025 22 de septiembre de 2025

Guillermo Moya Barba *

La minería en aguas profundas. Su futuro y el quiebre del multilateralismo



La minería en aguas profundas. Su futuro y el quiebre del multilateralismo

Resumen:

La minería en aguas profundas se ha convertido en una de las formas más innovadoras de extraer minerales estratégicos, especialmente las denominadas como materias primas críticas o fundamentales. En abril de 2025 el presidente Trump firmó una orden ejecutiva para promover esta actividad tanto en su territorio como en jurisdicciones extranjeras, lo que ha hecho saltar la alarma sobre la necesidad y la viabilidad de este tipo de medidas. En este artículo se pretende analizar la situación actual de la minería en aguas profundas, así como examinar los principales argumentos acerca de su necesidad y viabilidad, alertando de una posible tendencia hacia el quiebre del multilateralismo (encarnado en la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos y su estructura), y hacia una posible moratoria internacional como forma de proteger los entornos naturales de nuestros océanos ante una industria sobre la que reina una cierta incertidumbre sobre los efectos que podría ocasionar.

Palabras clave:

Materias primas críticas, tierras raras, minería en aguas profundas, medioambiente, moratoria.

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

Deep sea mining. Its future and the breakdown of multilateralism

Abstract:

Deep sea mining has become one of the most innovative ways to extract strategic minerals, especially so-called critical raw materials. In April 2025, President Trump signed an executive order to promote this activity both at home and in foreign jurisdictions, which has raised the alarm about the need and feasibility of such measures. In this article I intend to analyse the current situation of deep sea mining, as well as to examine the main arguments about its necessity and viability, warning of a possible trend towards a breakdown of multilateralism (embodied in the International Seabed Authority and its structure), and towards a possible international moratorium as a way to protect the natural environments of our oceans in the face of an industry about which there is some uncertainty about the effects it could cause.

Keywords:

Critical raw materials, rare earths, deep sea mining, environment, moratorium.

Introducción

La historia de la humanidad se puede entender, en parte, como la continua búsqueda de energía. La madera, el carbón vegetal, los combustibles fósiles, la electricidad, la energía nuclear o las energías renovables son ejemplos del empeño del ser humano por encontrar formas de energía cada vez más eficaces que las anteriores. Para obtener dicha energía hemos hecho uso, a lo largo de los siglos, de diferentes materiales hasta que, actualmente, nos encontramos en lo que podríamos denominar, de acuerdo con el teniente coronel Juan Manuel Chomón Pérez, en la *Era de las Tierras Raras*. Estos elementos resultan imprescindibles para nuestro día a día; están integrados en innumerables dispositivos tecnológicos, alimentando así a industrias como la energética, militar o de telecomunicaciones. Sin embargo, pese a ser elementos tan importantes, su dominio recae en muy pocos países. Así, China se ha posicionado como el actor principal en este ámbito, controlando cerca de un 80% de este mercado (y, en ocasiones, el porcentaje puede alcanzar la totalidad)[1].

Una de las actividades más modernas en la búsqueda de materiales estratégicos es la minería en aguas profundas o DSM por sus siglas en inglés (*Deep Sea Mining*). No es extraño que, en pleno año 2025, la administración Trump haya decidido apostar por esta industria a través de la firma de una orden ejecutiva en abril de este año; sin embargo, la viabilidad de esta empresa sigue estando altamente cuestionada[2]. Tanto es así, que países como Portugal han decidido restringir esta actividad tanto por cuestiones medioambientales como sociales, políticas y económicas[3].

En este artículo se pretende realizar una sucinta exposición sobre la realidad actual de la DSM, indicando al mismo tiempo tanto la necesidad como la viabilidad de la extracción de recursos minerales de los fondos marinos para hacer frente a los desafíos de hoy en día, teniendo en cuenta las repercusiones medioambientales y económicas de una industria todavía incipiente y en la que reina la incertidumbre a la hora de explotar espacios submarinos. Se hará especial consideración a la orden ejecutiva firmada por el presidente estadounidense Donald J. Trump en abril de 2025 debido a que podría

[1] Chomón Pérez, Juan Manuel (2023). *La era de las tierras raras*. Tecnos, p. 15.
[2] Véase Dingwall, Joanna (2021). *International law and corporate actors in deep seabed mining*. Oxford University Press.
[3] Hutchins, Rob (2025). History made: Portugal takes lead in effort to stop deep-sea mining. *Oceanographic Magazine*. Disponible en https://oceanographicmagazine.com/news/history-made-portugal-takes-lead-in-effort-to-stop-deep-sea-mining/

suponer, bajo el punto de vista de este artículo, un punto de inflexión en la historia de esta industria y en el multilateralismo que se ha ido construyendo a su alrededor a lo largo de los últimos treinta años. Posteriormente, se incorporará el estudio de un caso, el del proyecto Solwara 1 y la historia de la empresa canadiense Nautilus Materials, a modo de ejemplo de lo arriesgada que puede llegar a ser la industria de la DSM. Por último, se finalizará con unas conclusiones a modo de reflexión sobre la posibilidad de alcanzar un acuerdo sobre una moratoria internacional que suspenda la práctica de la DSM hasta haber avanzado lo suficiente en ciencia y tecnología.

La situación actual de la DSM

La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (ISA por sus siglas en inglés) define a la DSM como la actividad de extracción de minerales de los fondos marinos, es decir, a más de 200 metros de profundidad (y que representa, aproximadamente, al 95% de la biosfera del planeta[4]). Esta actividad se encuentra regulada, a nivel internacional, tanto por la ISA como por la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR)[5] y el Acuerdo de 1994 por el cual se implementa la Parte XI de la Convención.

La Parte XI de la CONVEMAR regula el comportamiento de los Estados en lo que se conoce como “la Zona”, es decir, los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo cuando se encuentren fuera de la jurisdicción nacional. Este instrumento recoge una serie de principios rectores del comportamiento de los Estados en la Zona, como su consideración como patrimonio común de la humanidad, la prohibición de apropiación o ejercicio de derechos soberanos sobre ella o sus recursos (sobre los que rige el principio de inalienabilidad y su enajenación solo se podrá ejercer de acuerdo con la ISA), su utilización solamente con fines pacíficos, o que las actividades que se realicen en ella

[4] Sánchez García, Constanza-Belén. Las actividades extractivas en la economía azul. En Zamora Roselló, Mª Remedios (2024). *Actividades extractivas y políticas públicas: desafíos normativos y tecnológicos para el sector minero en clave del Reglamento UE de materias primas fundamentales*. Tirant lo blanch, Valencia, p. 282.

[5] Tratado firmado por 153 países y ratificado por 170, entre los cuales no se hayan los Estados Unidos de América. United Nations Treaty Series (1982). *United Nations Convention on the Law of the Sea*. Véanse todas las firmas y ratificaciones en https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en

sean en beneficio de la humanidad[6]. En este sentido, toda actividad que se desee realizar en la Zona deberá contar con el permiso de la ISA para que ésta conceda una parcela de exploración/explotación.

En aras de vigilar y regular la actuación de los Estados en la Zona la CONVEMAR decidió crear la ISA o Autoridad. Esta institución debe adoptar, de acuerdo con la Convención, todas las medidas necesarias para garantizar tanto la protección medioambiental como la protección de la vida humana en las actividades que se lleven a cabo en ella. Respecto de la protección medioambiental, la CONVEMAR especifica que la Autoridad deberá establecer las normas necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación, así como (y más importante) la perturbación del equilibrio ecológico (incluyendo la protección de la biodiversidad marina). En cumplimiento de estos mandatos, la ISA continúa elaborando un Código de Minería con el objetivo de recoger las normas de comportamiento en las fases de prospección, exploración y explotación de los recursos de la Zona[7].

Además de elaborar las normas y principios rectores del comportamiento de los Estados Parte de la CONVEMAR en la Zona, la ISA también hace una importante labor a través de sus distintos estudios e informes. Uno de los informes más recientes y relevantes fue el publicado en 2023 bajo el título *Informe sobre el valor de los servicios ecosistémicos y el capital natural del Área*. En este documento afirma que la DSM no solo tiene el potencial de causar una importante pérdida de biodiversidad y destrucción de hábitats, sino que también puede alterar el proceso de captura de carbono que se realiza en los océanos, alterar la composición del suelo marino o perturbar la vida de animales en lugares lejanos del área minera[8].

[6] Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982), arts. 133 y ss.
[7] ISA. El Código de Minería. Disponible en https://www.isa.org.jm/the-mining-code/
[8] ISA (2023). Report on the value of ecosystem services and natural capital of the Area, pp. 22-25.

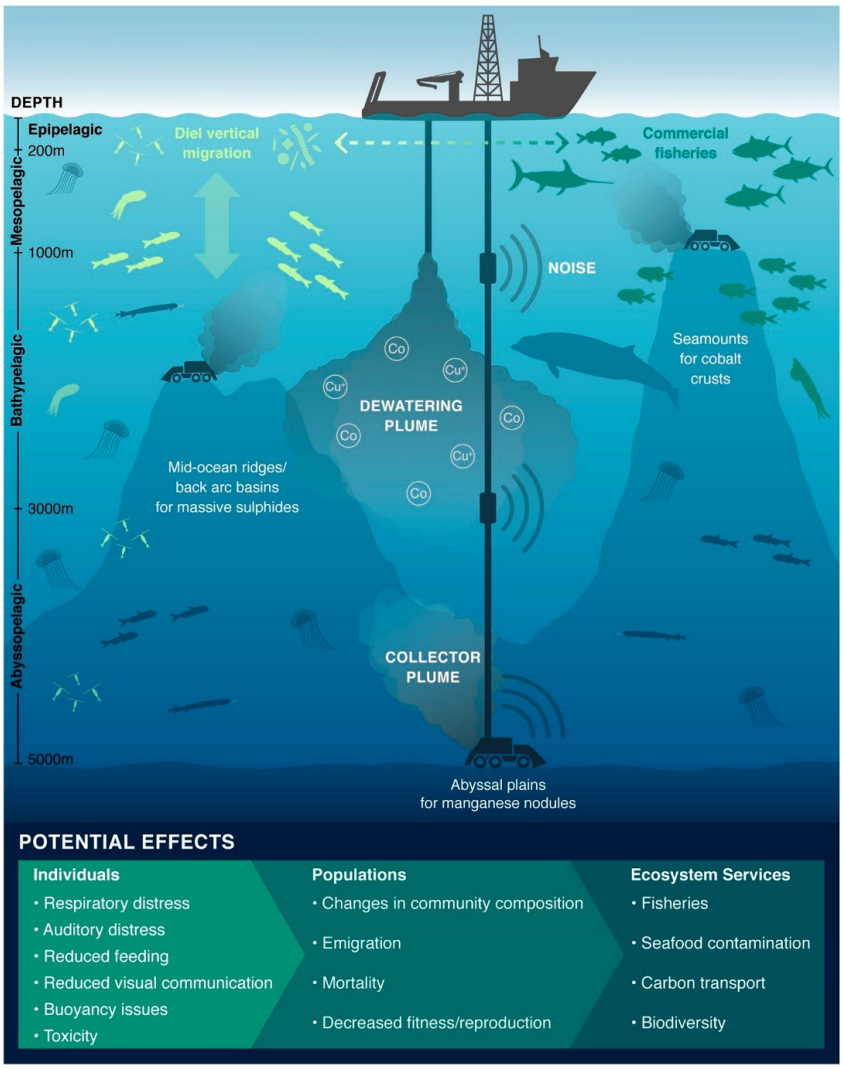


Ilustración 1. Impactos potenciales de la DSM en la biodiversidad marina. Fuente: Drazen et al. (2020). Midwater ecosystems must be considered when evaluating environmental risks of deep-sea mining. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 117, no 30, p. 17457.

A la hora de examinar la situación actual de la DSM es de destacar que, a día de hoy, la ISA solo ha concedido contratos de exploración y no de explotación. Actualmente la ISA se halla en proceso de elaborar los reglamentos pertinentes a dicha última fase; sin embargo, sucesos como la notificación del Estado de Nauru, en junio de 2021, de iniciar actividades extractivas en los fondos marinos[9] o la orden ejecutiva firmada por Donald J.

[9] ISA (2021). Nauru requests the President of ISA Council to complete the adoption of rules, regulations and procedures necessary to facilitate the approval of plans of work for exploitation in the Area. Press Release. Disponible en https://www.isa.org.jm/news/nauru-requests-president-isa-council-complete-adoption-rules-regulations-and-procedures/

Trump en abril de 2025, parecen indicar que la ISA deberá acelerar el proceso de elaboración de este tipo de normas en caso de que más Estados se unan a esta tendencia.

No obstante, la actitud de otros Estados parece indicar que nos dirigimos hacia la conformación de dos bandos claramente diferenciados: aquellos que aprueban la DSM, y los que optan por prohibir o, al menos, suspender o restringir su práctica. En este último bloque se encuentra, por ejemplo, Portugal. En marzo de 2025 el Parlamento luso aprobó la Ley 36/2025, por la cual se establece una moratoria sobre la DSM con el claro objetivo de proteger el medioambiente y la biodiversidad marina. Portugal se convirtió, así, en el primer país europeo en suspender esta actividad en su jurisdicción nacional hasta el año 2050[10]. De forma similar, en diciembre de 2024 Noruega decidió suspender las concesiones de licencias para la explotación minera en aguas profundas para 2025[11]. Otros países europeos, como España o Francia, parecen seguir esta tendencia. Incluso algunos Estados federales de los Estados Unidos han decidido prohibir o restringir esta práctica, como Hawaii, Samoa Americana, California o Washington. Según la organización *Deep Sea Conservation Coalition*, más de una treintena de Estados se han posicionado en contra de la DSM[12].

Echando la vista hacia atrás, el posible camino hacia el que se dirige la DSM sería el de una moratoria a nivel internacional, de la misma forma que ello se consiguió en 1986 en relación a la caza de ballenas. No obstante, dicha medida se alcanzó cuando la caza de ballenas había provocado graves daños a esta clase de animales; tal vez estemos a tiempo de promover una moratoria lo bastante ambiciosa y en un plazo que haga posible una menor degradación del medioambiente marino, sin que tengamos que esperar a llegar a una situación catastrófica.

[10] Lei n.º 36/2025 de 31 de março. Establece uma moratória sobre a mineração em mar profundo até 2050, alterando a Lei n.º 17/2014, de 10 de abril, e a Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro.
[11] WWF (2024). Norway halts seabed mining plans after socialist left party intervention. Disponible en https://www.wwf.no/nyheter/norway-halts-seabed-mining-plans-after-socialist-left-party-intervention
[12] Deep Sea Conservation Coalition. Voices calling for a moratorium. Governments and parliamentarians. Disponible en https://deep-sea-conservation.org/solutions/no-deep-sea-mining/momentum-for-a-moratorium/governments-and-parliamentarians/

Necesidad y viabilidad de la DSM para la obtención de materias primas críticas

En relación a la ambición de algunos Estados por continuar con esta práctica, debemos preguntarnos si la DSM es tanto necesaria como viable.

La DSM comenzó a ser objeto de interés alrededor de las décadas de 1960 y 1970, cuando se consideraba que debíamos investigar más allá de los límites terrestres para hallar mayor cantidad de depósitos de ciertos minerales, puesto que su número en tierra había o estaba disminuyendo drásticamente. De hecho, si hacemos números, la necesidad de invertir en DSM parece clara: los océanos cubren alrededor de un 70% de la superficie planetaria, y enormes porcentajes de minerales se encuentran depositados en los fondos marinos: 96% del cobalto, 84% del níquel o 79% del manganeso son solo algunos ejemplos[13]. Además, los minerales estratégicos más importantes se hayan en la Zona: los nódulos polimetálicos, las costras ferromanganésicas, y los sulfuros polimetálicos. Esto se debe a que sus procesos de producción, a diferencia de otros materiales producto de procesos continentales, tienen lugar en el fondo marino[14].

Además, la necesidad de buscar nuevos lugares de extracción de recursos es mayor si tenemos en cuenta el continuo y cada vez más avanzado agotamiento de los recursos presentes en la superficie continental. Muestra de ello son los distintos episodios de tensión vividos entre la ISA y ciertos Estados que han amenazado con su actuación unilateral en la Zona como forma de abastecerse de estos recursos[15]. Si bien a fecha de junio de 2025 todavía no se ha producido ningún episodio de explotación unilateral de los recursos de la Zona, la orden ejecutiva firmada por el mandatario estadounidense en abril de este año podría suponer el inicio de una peligrosa tendencia y un duro golpe para el multilateralismo.

A pesar de la existencia de estos minerales en los controvertidos fondos marinos, su futura extracción no está asegurada, ya que son muchos los inconvenientes y los factores a tener en cuenta a la hora de plantearse siquiera la posibilidad de extraerlos. En primer lugar, aunque hablamos de elementos escasos, algunos de estos minerales también

[13] Marino, E. et al. (2017). Llega la era de la minería submarina. *Tierra y tecnología*, p. 1.
[14] Díaz-del-Río Español, Víctor. Los recursos minerals submarinos en la zona. En Zamora Roselló, Mª Remedios (2024). *Actividades extractivas y políticas públicas: desafíos normativos y tecnológicos para el sector minero en clave del Reglamento UE de materias primas fundamentales*. Tirant lo blanch, Valencia, pp. 142-143.
[15] Díaz-del-Río Español, Víctor, op.cit., p. 144.

pueden obtenerse de la superficie terrestre, siendo el proceso de obtención menos costoso. En segundo lugar, la puesta en marcha de un proyecto de extracción de esta envergadura podría tener graves repercusiones en el medio marino, como ya hemos indicado anteriormente. No obstante, también hay quienes se apoyan en el argumento medioambiental para incidir en que la minería marina es mucho más respetuosa (o que al menos podría llegar a serlo) que la realizada en la superficie[16]. En la actualidad existe un gran desconocimiento sobre las implicaciones medioambientales de este tipo de proyectos, en particular los de extracción en aguas profundas, y sería necesario realizar numerosas evaluaciones de impacto ambiental para determinar las mejores formas de mitigar los efectos, además de avanzar en una tecnología y técnicas lo más respetuosas con el medioambiente[17].

Sin embargo, pese a lo señalado en el párrafo anterior, hay quienes prefieren seguir remando a contracorriente y anteponer los beneficios económicos, aunque sean solo a corto plazo, a otras consideraciones como las sociales o medioambientales, con tal de alcanzar sus objetivos políticos. Esto, sin duda, supone un grave perjuicio no solo para el resto de la Comunidad Internacional, sino para el resto del planeta, incluyendo en esta frase al resto de sujetos y elementos con quienes compartimos este gigantesco territorio. En base a esta argumentación, y en tanto la incertidumbre científica[18] sobre los efectos que la DSM tiene sobre el entorno natural no se disipe completamente o en gran medida, parece que la opción de una moratoria a nivel internacional para la prohibición de la DSM podría ser la más acertada.

[16] Por ejemplo, la empresa The Metals Company (TMC) anuncia en su página web que que la actividad extractiva en aguas profundas es más respetuosa con el medioambiente porque se realiza en una zona donde se almacena hasta 15 veces menos carbono que en los ecosistemas terrestres; comparándolo, por tanto, con otras industrias como la minería o la deforestación. TMC (2025). Will Deep-sea mining damage fragile deep-sea ecosystems? Disponible en https://metals.co/frequently-asked-questions/

[17] Hasta ahora, las tecnologías desarrolladas han sido pensadas para operaciones en aguas no profundas; por lo tanto, la ISA solicita a los integrantes de esta industria el desarrollo de tecnologías que reduzcan al mínimo cuestiones como la cantidad de sedimentos que se alteran o las perturbaciones que se puedan ejercer sobre la biodiversidad marina. ISA (2022). Seabed Technology. Disponible en https://www.isa.org.jm/brochures/seabed-technology/

[18] Kung, A et al. (2021). Governing deep sea mining in the face of uncertainty. *Journal of Environmental Management*, vol. 279; Folkersen, M. V., et al. (2019). Depths of uncertainty for deep-sea policy and legislation. *Global environmental change*, vol. 54, pp. 1-5; Washburn, T. W, et al. (2019). Ecological risk assessment for deep-sea mining. *Ocean & coastal management*, vol. 176, pp. 24-39; García Pérez, Rafael (2019). Retos para la seguridad marítima en el horizonte 2050. *Boletín IEEE*, Documento de Investigación 05/2019, no. 13, p. 14.

Estados Unidos y la DSM

El 24 de abril de 2025 el presidente estadounidense, Donald J. Trump, firmó una orden ejecutiva[19] por la cual desea promover la investigación científica sobre los minerales situados en los fondos marinos, como forma de lidiar con los desafíos en materia de economía y seguridad nacional que está enfrentando en estos momentos. En concreto, los minerales que se pudieran extraer de estas zonas podrían ser utilizados en las cadenas de suministro de industrias vitales como la defensa o la energía.

Para ello, la administración norteamericana se compromete a desarrollar capacidades, financiar proyectos científicos y tecnológicos relacionados, y posicionarse como líder global en la exploración mineral de los fondos marinos a través de alianzas con terceros países que busquen desarrollar su propia industria minera oceánica en sus respectivas jurisdicciones. Nauru[20], por ejemplo, fue uno de los primeros países en expresar su intención de explorar los fondos marinos con el fin de desarrollar industrias mineras extractivas, urgiendo a la ISA a finalizar con la redacción de las consecuentes regulaciones. Con todo ello, Estados Unidos desea mostrarse como un digno adversario de la República Popular China la cual, según la administración Trump, está incrementando su influencia en este sector.

Posteriormente a la firma de esta orden ejecutiva, la compañía TMC USA anunció su intención de solicitar permisos de recuperación con fines comerciales de minerales en aguas profundas bajo el amparo de la *Deep Seabed Hard Mineral Resources Act* de 1980, así como licencias de exploración, todo ello con la intención de explorar y explotar el área conocida como *zona de fractura Clarion-Clipperton* en el Océano Pacífico[21].

El comportamiento de los Estados Unidos se puede comprender mejor al saber que es uno de los pocos países de la Comunidad Internacional que no ha firmado ni ratificado la CONVEMAR y que, por tanto, no está sujeto a las decisiones y medidas dispuestas por la ISA en este tipo de materias. Sin embargo, ello no ha impedido que la Secretaria

[19] The White House (2025). Unleashing America's Offshore Critical Minerals and Resources. Executive Orders. Disponible en https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/unleashing-americas-offshore-critical-minerals-and-resources/

[20] Pacific Island Times (2024). Nauru defends deep-sea mining plans: "The greatest risk is failing to seize the opportunity". Disponible en https://www.pacificislandtimes.com/post/nauru-defends-deep-sea-mining-plans-the-greatest-risk-is-failing-to-seize-the-opportunity

[21] TMC (2025). World First: TMC USA Submits Application for Commercial Recovery of Deep-Sea Minerals in the High Seas Under U.S. Seabed Mining Code. Disponible en https://investors.metals.co/news-releases/news-release-details/world-first-tmc-usa-submits-application-commercial-recovery-deep

General de la Autoridad, la oceanógrafa brasileña Leticia Carvalho, haya expresado su opinión acerca de la orden ejecutiva y el anuncio de TMC en el 30º Consejo Ejecutivo de la ISA. De esta opinión destacamos las siguientes líneas:

> Las actividades de exploración y explotación en la Zona deben llevarse a cabo bajo el control de la Autoridad, es decir, en virtud de un contrato con ella y de conformidad con las normas, reglamentos y procedimientos que esta establezca; y ningún Estado tiene derecho a explotar unilateralmente los recursos minerales de la Zona al margen del marco jurídico establecido por la CONVEMAR. *Es de conocimiento común que esta prohibición es vinculante para todos los Estados, incluidos aquellos que no han ratificado la CONVEMAR.*
>
> (…)
>
> En un momento en que la comunidad mundial está trabajando colectivamente para desarrollar un marco regulatorio sólido, cualquier acción unilateral corre el riesgo de socavar los principios fundamentales que han guiado la gobernanza de las aguas profundas durante décadas[22].

Por tanto, la Secretaria General de la ISA hace énfasis en el principio de patrimonio común de la humanidad como límite claro y expreso de la CONVEMAR a las actividades que los Estados, partes o no de la Convención, deseen realizar en la Zona, es decir, más allá de su jurisdicción nacional. Es, por ello, evidente, que la mayor preocupación que encuentra en la orden ejecutiva, y que resultaría incoherente con su propio título *Liberar los minerales y recursos críticos de las aguas de América*, sea su referencia a actividades fuera de la jurisdicción nacional estadounidense. Así recalca que este comportamiento únicamente socava el trabajo de la ISA por establecer un marco regulatorio común e internacional sobre las actividades en la Zona.

Estudio de caso: el proyecto Solwara 1 y Nautilus Minerals

Nautilus Minerals fue una empresa canadiense que obtuvo una concesión de la ISA para la exploración de un yacimiento de sulfuros polimetálicos (con importantes cantidades de cobre y oro) situado en Papúa Nueva Guinea, en asociación con su gobierno nacional

[22] ISA (2025). Announcement by The Metals Company. Kingston, Jamaica. Statement by Madam Secretary-General of the International Seabed Authority, Leticia Carvalho. Disponible en https://www.isa.org.jm/statements_speeches/statement-on-the-announcement-by-the-metals-company/

(con quien compartiría beneficios)[23]. Este proyecto, cuya fase de explotación estaba prevista para comenzar en 2019, se vio truncado y la empresa quebró a finales de dicho año tras no obtener la financiación necesaria. Los factores que influyeron en ello fueron varios, entre los cuales podemos destacar: i) la oposición y presión ejercida por la sociedad civil y grupos ecologistas, según los cuales el proyecto implicaba serias afectaciones a la biodiversidad marina y la industria pesquera local; y ii) los retrasos en los pagos como consecuencia de las dificultades para llegar a un acuerdo con el gobierno nacional, tras haber obtenido parte de la financiación de forma anticipada a través de líneas de crédito[24].

El proyecto contaba, incluso, con un permiso medioambiental concedido por el gobierno de Papúa Nueva Guinea. La empresa había elaborado una *declaración de impacto medioambiental* (EIS por sus siglas en inglés)[25], donde se identificaron los potenciales impactos de su proyecto, tales como remoción del material y destrucción del hábitat, material en suspensión, ruido, vibración e iluminación. Sin embargo, la empresa también aseguró estar trabajando en la mejor tecnología disponible para mitigar todos estos efectos[26]. Esta EIS fue revisada de forma independiente por varios expertos. En dicha revisión, éstos encontraron que

> el proyecto de explotación minera Solwara 1 destruiría una extensa zona de hábitat de fumarolas productivas (…), y se espera que la minería altere también la frecuencia y las características de las chimeneas en las zonas del fondo marino circundantes, afectando así a las comunidades ecológicas de una escala mucho más amplia que solo el emplazamiento minado.
>
> Es probable que el proyecto provoque impactos graves, prolongados y tal vez a escala regional en una comunidad biológica mundialmente rara y poco conocida, y está claro que la EIS no evalúa adecuadamente muchos de estos impactos. Además, los beneficios para

[23] Nautilus Minerals (2011). Early Results from the Effort to Commercialize Seafloor Massive Suphides.
[24] Thaler, Andrew (2019). For Nautilus Minerals, the debt comes due. Papua New Guinea Mine Watch. Disponible en https://ramumine.wordpress.com/2019/01/03/for-nautilus-minerals-the-debt-comes-due/
[25] Nautilus Minerals Niugini Limited (2008). Environmental Impact Statement. Solwara 1 Project. Executive Summary. CR 7008_9_v4.
[26] Guajardo Rivera, Mario y Carrasco Reyes, Camila (2019). Estudio de proyectos de minería aplicada al subsuelo marino enfocado a la sustentabilidad y conservación de ecosistemas oceánicos. Universidad Andrés Bello, Santiago de Chile, pp. 11-13.

> la población local o la economía de Papúa Nueva Guinea parecen desproporcionadamente bajos en comparación con la escala y el riesgo del proyecto[27].

Por tanto, en vista de esta revisión la EIS no daba lugar a una concesión de un permiso medioambiental por parte del gobierno de Papúa Nueva Guinea; sin embargo, como ya hemos adelantado, el permiso fue concedido. Puesto que la zona de exploración se encontraba dentro de los límites marítimos de Papúa Nueva Guinea, no era necesaria la negociación y autorización de la ISA lo que, en vista de lo anterior, ocasionó que una simple declaración de impacto medioambiental (que además fue rechazada por expertos independientes), fuera suficiente para conseguir un permiso medioambiental y una licencia para la explotación minera.

Tras examinar este caso, se puede observar que embarcarse en esta industria puede llegar a resultar sumamente arriesgado, pues las fases de prospección y exploración pueden llegar a dilatarse durante varios años y la necesidad de financiación puede llegar a ser exponencial hasta tal punto que, como le sucedió a Nautilus Minerals, sea imposible cubrir los gastos. No obstante, conforme la necesidad de materias primas críticas vaya aumentando y la ciencia y la tecnología posibiliten una industria minera más eficaz y con mayor certidumbre en sus efectos medioambientales, también será más probable que las empresas privadas de este sector puedan tener mayor tasa de éxito. No obstante, en el camino deberán ser los Estados quienes se hagan cargo de buena parte de la financiación a través de medidas como los subsidios. La industria minera en aguas profundas no es apta para todos los públicos, y solo aquellos con el respaldo financiero necesario podrán sobrevivir en este mundo.

Conclusión

En la DSM influyen una serie de factores que hacen difícil ver con claridad el futuro que le depara. Si pensamos en términos de seguridad y defensa, queda claro que es necesaria una mayor inversión en esta industria para poder competir con otros Estados en la extracción de materias primas estratégicas, las cuales se podrán utilizar en la fabricación de productos de tecnología punta. Por otro lado, en términos de protección

[27] Steiner et al. (2009). Independent Review of the Environmental Impact Statement for the proposed Nautilus Minerals Solwara 1 Seabed Mining Project, Papua New Guinea, pp. 1-2.

medioambiental, a día de hoy existe una gran incertidumbre acerca de los efectos dañinos que la DSM puede acarrear tanto al entorno marino como al equilibrio ecológico, desde un punto de vista más general. El principio precautorio del Derecho medioambiental internacional nos indica que, en estos casos, en la toma de decisiones debe prevalecer la más beneficiosa para el medioambiente. Además, en términos económicos, tampoco hay una certeza que haga ver de esta empresa algo de lo que se pueda obtener claros beneficios económicos. Condicionantes como la presión social ejercida tanto por la sociedad civil como por grupos ecologistas o el resto de la Comunidad Internacional, además de los riesgos propios de esta actividad, son factores que obstaculizan la inversión privada y que, por ende, obligarán a aquellos Estados interesados a promover medidas de subvención.

Como ya se ha mencionado anteriormente, en el año 1986 la Comunidad Internacional alcanzó uno de los acuerdos más importantes en el Derecho internacional medioambiental: la moratoria de caza de ballenas, tras años de negociaciones fallidas, finalmente fue adoptada. Esta medida ilegalizaba su caza comercial, aunque manteniéndose su actividad en ciertas excepciones (la caza con fines de investigación científica y la destinada a la subsistencia de comunidades indígenas)[28]. Actualmente hay varios proyectos que promueven la adopción de este tipo de acuerdos en ámbitos como las actividades de explotación en el Océano Ártico[29], o la actividad pesquera en el Mediterráneo[30].

Esta medida podría ser empleada en caso de lograrse un acuerdo en el seno de la ISA, que es la institución encargada de velar por la protección de la Zona y las actividades de los Estados en ella. Ello, sin embargo, no afectaría a las actividades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones nacionales, pero aun así podría ser un gran avance, al menos hasta que la ciencia y la tecnología permitan una mayor certeza sobre las implicaciones de este tipo de actividades en el suelo marino de la Zona[31]. Hasta

[28] Ritchie, Hannah (2025). *El mundo no se acaba*. Anagrama Argumentos, Barcelona, pp. 362-363.
[29] Global Choices. We Can't Plant Ice! Disponible en https://globalchoices.org/petition/
[30] La Moncloa (2024). Luis Planas: Spain, France and Italy join forces to secure the future of Mediterranean fisheries. Disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/news/paginas/2024/20241126-spain-france-mediterranean-fishing.aspx
[31] En este sentido, para promover el avance de la ciencia en esta materia la ISA otorgó 552.500 dólares a cinco proyectos dedicados a la promoción de la investigación, innovación y desarrollo de capacidades en aguas profundas en África, el Caribe y el Océano Índico. Estos fondos fueron obtenidos del Fondo de Colaboración de la ISA (ISAPF). Disponible en https://www.isa.org.jm/news/board-of-isa-partnership-fund-

entonces, esta moratoria podría considerar la práctica de actividades con carácter científico autorizadas y controladas por la ISA, únicamente de forma excepcional y como forma de poner a prueba los avances de la ciencia y la tecnología. No obstante, si se llega a la conclusión de que la DSM resulta perjudicial para el entorno marino y los ciclos ecológicos, tal vez la humanidad se debería replantear la necesidad de la extracción de materias primas críticas y, tal como autores como Turiel aconsejan, comenzar a *decrecer*[32].

Lo cierto es que en la balanza actual en la toma de decisiones se deben sopesar dos claros riesgos: la posibilidad de un futuro desabastecimiento de minerales, entre ellos los minerales estratégicos, por un lado, y la protección medioambiental, por otro. Llegar a una solución y a un término medio sería la opción más adecuada; hasta entonces deberíamos ser prudentes y explorar todas las demás vías alternativas disponibles antes de adentrarnos en un territorio, cuanto menos, pantanoso como lo es la DSM. Una moratoria internacional, es decir, una suspensión temporal de las actividades de explotación en la Zona, alcanzada por todos los Estados de la Comunidad Internacional, podría ser una buena solución para lograr los objetivos medioambientales y continuar avanzando en una tecnología más sostenible con el entorno natural. La cooperación internacional debe ser el eje central sobre el que giren todas y cada una de las decisiones tomadas en relación con la Zona; toda actuación unilateral supone un grave daño a este sistema multilateral y, por tanto, el resto de naciones deben estar preparadas para hacer frente a estos desafíos. Hasta que se tenga la certeza de que podamos actuar con sostenibilidad en el medio marino, debemos ser cautos y retrasar lo máximo posible la fecha de desabastecimiento de recursos en la superficie continental a través, por ejemplo, de una reducción en nuestra producción y consumo.

*Guillermo Moya Barba**
Doctorando en Universidad Rey Juan Carlos

grants-552500-usd-to-bolster-deep-sea-research-innovation-and-capacity-development-in-africa-the-caribbean-and-the-indian-ocean/

[32] Turiel, Antonio (2024). *El futuro de Europa*. Destino, Barcelona.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

72/2025 25 de septiembre de 2025



Miguel Gómez Catalán

¿Está el dragón estrangulando al tigre de Bengala? Examinando la contraestrategia india al Collar de Perlas chino

¿Está el dragón estrangulando al tigre de Bengala? Examinando la contraestrategia india al Collar de Perlas chino

Resumen:

Este trabajo examina la creciente rivalidad geoestratégica entre China e India en torno al control del Océano Índico, centrándose en el desarrollo y el estado actual de la estrategia china del Collar de Perlas y su impacto en la seguridad marítima india. Asimismo, se analiza la respuesta india a través de iniciativas como el «Collar de Diamantes» y el «Doble Anzuelo», destacando su enfoque multilateral en el marco de la política Actuar al Este para reforzar su presencia naval en la región y contrarrestar la proyección de poder china.

Palabras clave:

Collar de Perlas, India, China, Doble Anzuelo, Océano Índico

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

Is the Dragon strangling the Tiger of Bengal? Reviewing the Indian counterstrategy to the Chinese String of Pearls

Abstract:

This paper examines the growing geostrategic rivalry between China and India over control of the Indian Ocean, focusing on the development and current status of China's String of Pearls strategy and its impact on India's maritime security. It also analyses India's response through initiatives such as the 'Necklace of Diamonds' and the 'Double Fish Hook', highlighting its multilateral approach within the framework of the Act East Policy to strengthen its naval presence in the region and counter China's projection of power.

Keywords:

String of Pearls, India, China, Double Fish Hook, Indian Ocean.

Introducción

El Océano Índico relaciona las economías del Atlántico Norte con las economías de rápido crecimiento de Asia-Pacífico, conectando Oriente Medio, África y Asia oriental con Europa y América. También tiene una enorme relevancia geoestratégica, puesto que alberga algunos de los *chokepoints* (cuellos de botella) más importantes del mundo: el estrecho de Ormuz, el de Malaca y el de Bab el-Mandeb. Estas rutas comerciales marítimas son esenciales para el comercio internacional, en particular para el transporte de petróleo, dado que el 80% del comercio marítimo mundial de este recurso atraviesa estos *chokepoints*. Alfred Mahan ya habló de la importancia del Océano Índico afirmando que: «Quien controle el Océano Índico dominará Asia. El destino del mundo se decidirá en sus aguas».

El dragón chino prospera en Asia oriental como una gran potencia en el tablero geopolítico y, mediante su estrategia del «Collar de Perlas», parece desafiar la hegemonía regional india en el Índico. En 2013, China lanzó su Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR), recreando la antigua ruta de la seda y mejorando el comercio y la interconexión china con el mundo. Mediante la creación de una Ruta de la Seda Marítima (RSM), China continúa una estrategia *mahaniana* con el objetivo de asegurar sus rutas comerciales, reduciendo su dependencia del estrecho de Malaca y aumentando su flota naval. El tema en discusión se enmarca además en la teoría *spykmaniana* del *Rimland*, dado que China busca fortalecer su control sobre la India –ubicada en el *Rimland*– mediante su Collar de Perlas.

Por su parte, India se encuentra en una encrucijada de las principales rutas marítimas del Océano Índico. Por ello, la doctrina *mahaniana* es fundamental en su estrategia de defensa, enfatizando la protección de sus rutas marítimas mediante sistemas avanzados de vigilancia y acuerdos bilaterales y multilaterales en materia económica y de defensa. Para asegurar su dominio marítimo y su proyección de poder, la India parece utilizar estrategias como el «Doble Anzuelo» y el «Collar de Diamantes» para contrarrestar la presencia china. Su estrategia también refleja la teoría del *Rimland* de Spykman, como se evidencia en acciones como el control aliado del estrecho de Malaca, el fortalecimiento de alianzas con Singapur e Indonesia, su enfoque multilateral a través de la política *Act East* (Actuar al Este) y el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (QUAD), así

como su acercamiento a Asia central mediante la iniciativa del Corredor de Transporte Internacional Norte-Sur.

En la actualidad, tras las controversias arancelarias provocadas por la segunda administración de Trump, China parece volcar su mirada hacia la India como un posible aliado estratégico. Aunque, por otro lado, las tensiones indio-pakistanís continúan persistiendo con una postura de China favorable a Pakistán. Queda por ver si estos primeros intentos de cooperación lograrán superar la competencia geopolítica y marcar el inicio de una nueva etapa en sus relaciones.

El Collar de Perlas chino

La estrategia del Collar de Perlas parece estar orientada a establecer una red de puertos y bases militares bajo influencia china en el Índico y el Pacífico. En paralelo, la RSM busca desarrollar infraestructura clave en estas regiones, incluyendo puertos, carreteras, aeropuertos, oleoductos y gasoductos submarinos. La ubicación estratégica de los puertos en la RSM tiene como objetivo reducir la dependencia de China del estrecho de Malaca, formando una cadena de enclaves que, por su disposición, ha sido comparada con un «collar de perlas» que se extiende desde China hasta Europa, consecuentemente rodeando a la India.

La «perla» más importante de esta red es el puerto de Gwadar, en Pakistán, un punto clave del Corredor Económico Chino-Pakistaní (CECP), que conecta la región autónoma uigur de Xinjiang con el mar Arábigo. En su intento por reducir su dependencia del estrecho de Malaca, China ha invertido 64.000 millones de dólares en proyectos energéticos en Pakistán, una estrategia que Occidente califica como una «trampa de deuda» para Islamabad.

La escasa actividad comercial de Gwadar alimenta especulaciones sobre una base naval china. No obstante, su infraestructura es insuficiente y, de materializarse la hipótesis, tomaría un tiempo considerable[1]. Además, Gwadar está situado en Baluchistán, una de las regiones más pobres de Pakistán, donde operan milicias separatistas que han

[1] Kira Schacht,Pakistan's Gwadar port shows China's Belt and Road can fail. *DW* (May 13, 2024) https://www.dw.com/en/pakistans-gwadar-port-shows-chinas-belt-and-road-can-fail/a-68992914.

atacado específicamente a ciudadanos chinos, representando un desafío significativo para el éxito del proyecto.

Por otro lado, China invirtió 2.000 millones de dólares en el puerto de Hambantota (Sri Lanka), lo que ha llevado al país esrilanqués a una posible trampa de deuda. En 2017, Sri Lanka arrendó el puerto a una empresa china por 1.100 millones de dólares, cediendo el 85% de su participación por 99 años[2]. Esto ha generado preocupaciones sobre el posible establecimiento de una base naval china, dada su posición geoestratégica y su potencial para albergar flotas. Además, India alerta sobre la instalación de un radar chino en Dondra Bay, en Sri Lanka, y busca contrarrestar la influencia de Pekín mediante el

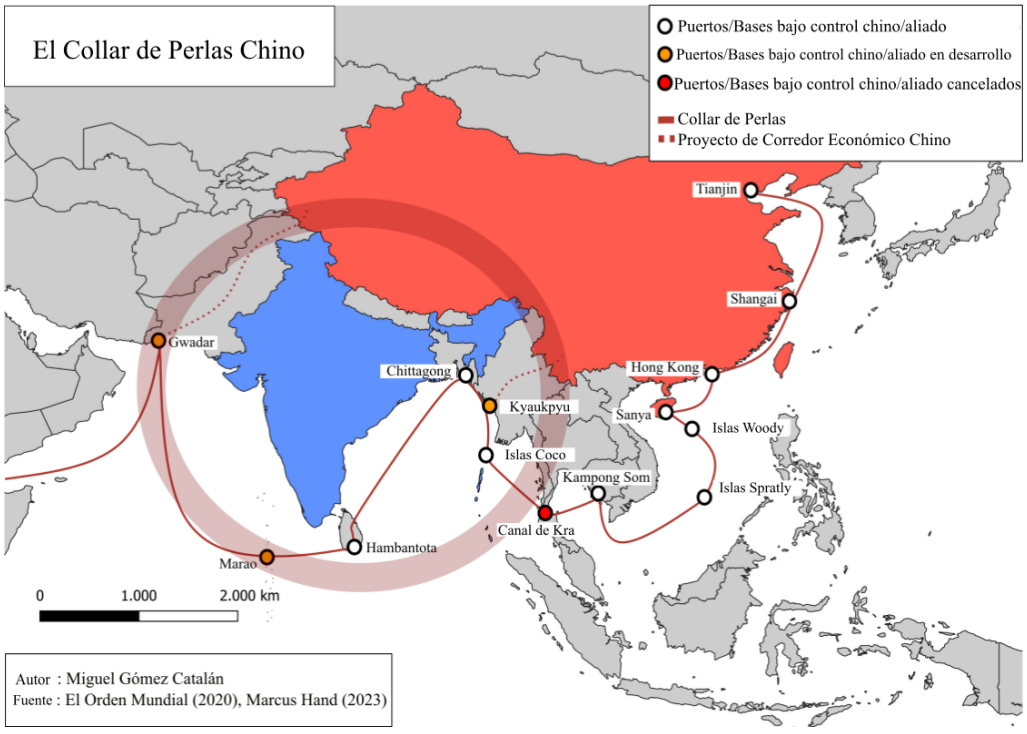


Figura 1. Mapa de la estrategia del Collar de Perlas chino. Fuente: Miguel Gómez Catalán

desarrollo del puerto de Trincomalee, también situado en territorio esrilanqués[3].

[2] Alexander Wooley, Sheng Zhang, Rory Fedorochko, and Sarina Patterson, Harboring Global Ambitions: China's Ports Footprint and Implications for Future Overseas Naval Bases. *AIDDATA* (2023). https://docs.aiddata.org/reports/harboring-global-ambitions/Harboring_Global_Ambitions.html

[3] Arundathie Abeysinghe, La base de Hambantota, etapa de la "militarización" china en Sri Lanka. AsiaNews (August 2, 2023). https://www.asianews.it/noticias-es/La-base-de_Hambantota,-etapa-de-la-militarizaci%C3%B3n-china-en-ri-Lanka-58915.html.

Bangladesh, clave en el comercio Indo-Pacífico, se unió a la IFR china en 2016 y recibe importantes inversiones de China e India en sus puertos clave, como Chittagong, Mongla y Payra. China busca fortalecer su presencia en Bangladesh aunque enfrenta obstáculos políticos, mientras que India intenta contrarrestar la influencia china con inversiones

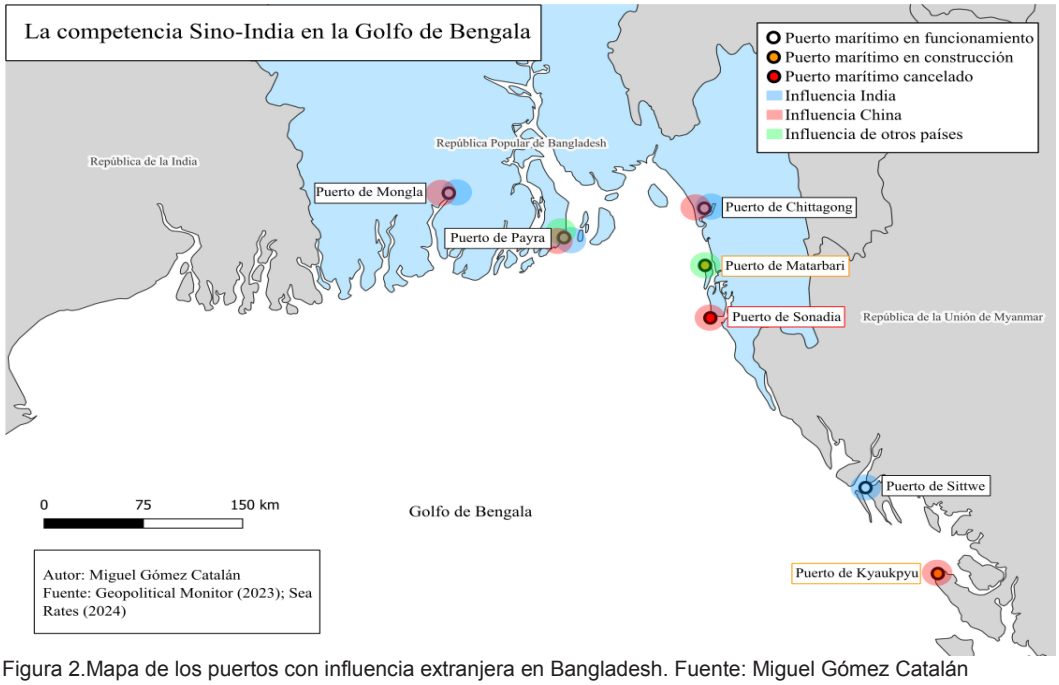


Figura 2.Mapa de los puertos con influencia extranjera en Bangladesh. Fuente: Miguel Gómez Catalán

estratégicas y una gran influencia diplomática. Japón también refuerza su influencia geopolítica en la región con el puerto de Matarbari, un enclave estratégico para la energía y el comercio regional. Aunque los proyectos portuarios se presentan como comerciales, la competencia geopolítica entre China e India en Bangladesh parece intensificarse.

El puerto de aguas profundas de Kyaukpyu, en Myanmar, fortalece la influencia china y parece preocupar a la defensa india. Su construcción, valorada en 7.300 millones de dólares, forma parte del Corredor Económico China-Myanmar, una ruta clave para el acceso chino al Índico. Aunque se ha argumentado que podría tener fines militares, las restricciones legales en Myanmar reducen esa posibilidad. India considera el puerto de Kyaukpyu una amenaza nacional por su proximidad a la base naval india de INS Varsha y ha respondido con la instalación de radares en la región y el desarrollo de puertos en

Myanmar como el puerto de Sittwe para contrarrestar la influencia china[4]. Por otro lado, las islas Coco en Myanmar preocupan a India por posibles instalaciones chinas de inteligencia a cambio de inversiones económicas. En respuesta, India ha reforzado su infraestructura militar en las islas de Andamán y Nicobar[5].

Cerrando el collar, China prometió desarrollar el proyecto iHavan en Maldivas y se especula sobre una potencial base militar china en las islas Marao, supuestamente cedidas por Malé. Sin embargo, su proximidad a la base india INS Dweeprakshak y a posiciones estadounidenses en el Indo-Pacífico lo hace improbable.

Finalmente, China propuso un canal a través del Istmo de Kra (Tailandia) para mejorar su acceso al Índico, pero el proyecto fue rechazado por sus elevados costes políticos, económicos y ambientales para el país. Actualmente, Tailandia considera un puente terrestre, opción que interesa a Pekín[6]. Aunque India podría beneficiarse económicamente, las implicaciones geopolíticas serían significativas, ya que aumentaría la influencia china en la región, dividiendo a los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y afectando a las relaciones de Tailandia con sus países vecinos.

India en el Índico

La Región del Océano Índico (ROI) es considerada por los analistas indios como el «patio trasero de la India» y su esfera de influencia natural. Esto explica que sus principales preocupaciones sean el comercio en el Índico, la protección de su ZEE y la expansión de su estrategia regional. Además de su relevancia geoestratégica, la seguridad energética india depende cada vez más de esta zona. Cerca del 80% de sus importaciones de petróleo pasan por el Océano Índico, lo que lo convierte en un área clave para el gobierno indio.

[4] FP Staff, String of Pearls': How China-made Kyaukphyu Port in Myanmar threatens India's nuclear attack submarine base. *Firstpost* (January 8, 2024). https://www.firstpost.com/world/string-of-pearls- how-china-made-kyaukphyu-port-in-myanmar-threatens-indias-nuclear-attack-submarine-base- 13588512.html

[5] Rimjhimi Singh, India upgrading strategic military infra in Andaman & Nicobar Islands." Business Standard (April 10, 2024). https://www.business-standard.com/india-news/india-upgrading-strategic- military-infra-in-andaman-nicobar-islands-124041000300_1.html

[6] Marcus Hand, Thailand revives the Kra Canal but this time as a landbridge - Thailand revives the Kra Canal but this time as a landbridge. Seatrade Maritime News (November 14, 2023). https://www.seatrade-maritime.com/maritime-logistics/thailand-revives-the-kra-canal-but-this-time-as-a-landbridge

India se percibe como la potencia dominante en la ROI y vigila con cautela la creciente influencia china en su entorno. Sus estrategas marítimos y los responsables políticos interpretan a menudo las inversiones y relaciones chinas en la región como una estrategia para cercar a la India y socavar su influencia estratégica. Por esta razón, India ha desarrollado una sólida respuesta a China mediante sus políticas Actuar al Este (*Act East*) y Vecindad Primero (*Neighbourhood First*), además de una creciente influencia en la ASEAN. El componente geoestratégico de su contra respuesta al Collar de Perlas incluye la estrategia del Doble Anzuelo y el conocido como Collar de Diamantes.

Política Actuar al Este

La Política Actuar al Este (PAE) anunciada en 2014 por Narendra Modi, trasciende las relaciones económicas, a diferencia de su predecesora la política Mirar al Este *(Look East)*. Esta política exterior busca fortalecer la conectividad, la cultura, el comercio, las inversiones y la cooperación en defensa, con un alcance geográfico más extenso, incluyendo a Japón, Estados Unidos y Australia. La PAE tiene dos objetivos principales: impulsar el crecimiento económico de la India y contrarrestar el auge de China y su influencia regional.

Entre los acuerdos comerciales más destacados se incluyen el Acuerdo de Asociación Económica Integral con Corea del Sur y tratados bilaterales con Japón, Australia, Malasia, Tailandia, Singapur y Sri Lanka. Además, destaca el Área de Libre Comercio India-ASEAN, que, a través del Acuerdo sobre el Comercio de Bienes entre la ASEAN y la India, representa alrededor del 11% del comercio exterior indio[7].

La cooperación bilateral también abarca el sector energético y nuclear, con acuerdos de cooperación civil con Japón y Australia que permiten a India acceder al uranio australiano y la tecnología japonesa para fortalecer su suministro energético. La construcción de nuevos reactores reduciría su dependencia de combustibles fósiles, importados principalmente desde Iraq, Arabia Saudí y Rusia. Asimismo, India ha establecido acuerdos con Vietnam y Myanmar para explorar yacimientos de gas y petróleo en sus

[7] DD News, India's bilateral trade with ASEAN sees 5.2% growth at $73 billion in April-Oct. *DD News*, (November 23, 2024). https://ddnews.gov.in/en/indias-bilateral-trade-with-asean.

costas, lo que podría reforzar su seguridad energética y disminuir su dependencia de productores externos[8].

La inversión india también prioriza el desarrollo de infraestructuras, con el objetivo de conectarse con el Sudeste Asiático. Entre los proyectos en curso destacan el Proyecto de Transporte de Tránsito Multimodal Kaladan y la Carretera Trilateral India-Myanmar-Tailandia. Sin embargo, ambos enfrentan retrasos debido a la inestabilidad política de Myanmar y a la competencia con los proyectos de infraestructura chinos[9].

La política de Vecindad Primero también representa un pilar fundamental del enfoque exterior de Narendra Modi, complementando la PAE. En 2022, la India otorgó formalmente 37 líneas de crédito por un valor de 14.200 millones de dólares, destinadas a financiar 162 proyectos de infraestructura en Bangladesh, Maldivas, Myanmar, Nepal y Sri Lanka. Esta política busca expandir la inversión india en infraestructura regional, mejorando la interconectividad y respondiendo, en cierta medida, a las inversiones chinas en la región[10].

La contraestrategia militar frente a China

La relación entre India y China es históricamente compleja debido a las ambiciones geográficas y geopolíticas de ambas potencias. Entre las principales controversias de ambos países encontramos: las disputas territoriales existentes; el apoyo político y militar chino a Pakistán; la creciente influencia regional china; la presencia del ejército chino en el Tíbet; la controversia del Dalai Lama; y la alineación de la India con Estados Unidos para contrarrestar a China, entre otros.

Resulta relevante destacar la creciente dependencia de India respecto a las importaciones chinas. En 2023, India importó 102.000 millones de dólares de China, principalmente en productos electrónicos, maquinaria y automóviles, mientras que exportó menos de 25.000 millones de dólares a China[11]. India se encuentra en el

[8] Masotwung Ngalung, India's Act East Policy: Engagement with ASEAN. 186-187.
[9] Times of India, Kolkata-Bangkok Highway: The trilateral highway linking India, Myanmar, and Thailand. *Times of India* (August 25, 2024). https://timesofindia.indiatimes.com/travel/travel-news/kolkata-bangkok-highway-the-trilateral-highway-linking-india-myanmar-and- thailand/articleshow/112767937.cms
[10] Mae Chow and Shakthi de Silva. Sino-India rivalry for port dominance in Bangladesh. 9 DASHLINE (2024). https://www.9dashline.com/article/sino-india-rivalry-for-port-dominance-in-bangladesh
[11] The Economist Staff, The epic bust-up between China and India could be ending. *The Economist*, (July 18, 2024). https://www.economist.com/asia/2024/07/18/the-epic-bust-up-between-china-and- india-could-be-ending

momento de equilibrar sus preocupaciones geoestratégicas con sus necesidades económicas. Su dependencia de la tecnología y la inversión chinas pone de relieve tanto las oportunidades como las vulnerabilidades de la PAE de India.

El gobierno indio parece reconocer la amenaza directa que la estrategia del Collar de Perlas representa para la presencia de India en el océano Índico. Nueva Delhi ha adoptado dos estrategias principales para contrarrestar la presencia marítima china en el sureste de Asia: la estrategia del Doble Anzuelo y el Collar de Diamantes. Esta última forma parte de un amplio programa conjunto con aliados indios como Estados Unidos, Francia y Japón, para cercar a China en el mar de China Meridional y el norte de China. En contraste, la Estrategia del Doble Anzuelo adopta un enfoque defensivo, asegurando las aguas que rodean el territorio indio con la ayuda de sus aliados en la región del océano Índico, como Estados Unidos, Francia y Australia.

El Doble Anzuelo

El objetivo de la Estrategia del Doble Anzuelo es garantizar una presencia india firme y estable en el océano Índico. Visualmente, al trazar en un mapa los puntos estratégicos

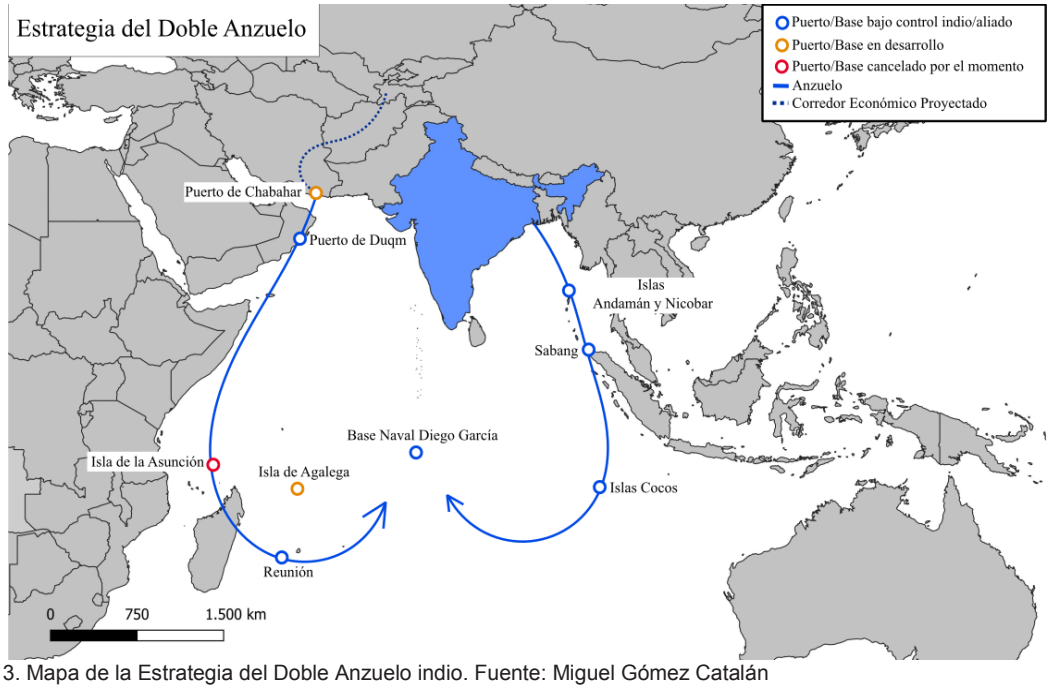


Figura 3. Mapa de la Estrategia del Doble Anzuelo indio. Fuente: Miguel Gómez Catalán

Fuente: Modern Diplomacy (2020),Saniya Kulkarni (2024)

clave, se dibuja la forma de dos anzuelos que rodean la región, reflejando los esfuerzos de India por consolidar su influencia y proteger las rutas marítimas cruciales.

Anzuelo Oriental

Las áreas críticas incluidas en la estrategia del Anzuelo Oriental incluyen las islas Andamán y Nicobar, Sabang en Indonesia, las islas Cocos en Australia y la base militar estadounidense en Diego García. Estos lugares forman un «gancho» estratégico que refuerza la vigilancia y el control de rutas marítimas vitales.

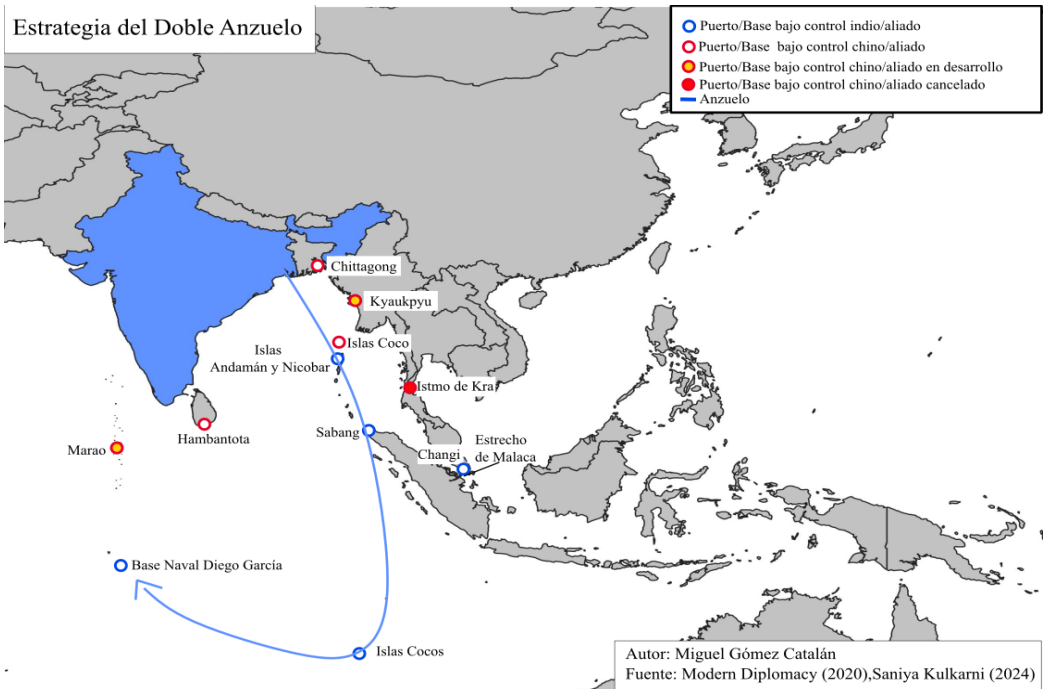


Figura 4. Mapa del Anzuelo Oriental indio y los puertos con influencia china. Fuente: Miguel Gómez Catalán

Las islas Andamán y Nicobar son vitales para la estrategia marítima india y el QUAD debido a su ubicación en rutas clave. La base naval INS Jarawa y las instalaciones aéreas y navales de INS Utkrosh, Baaz, Kohassa y Kardip, reciben inversiones constantes para modernización de sus instalaciones y patrullaje en el Océano Índico[12]. Además se están desarrollando sólidas capacidades A2/AD (Anti-Acceso/Negación de

[12] IADN Editorial Team,Securing the Straits: A Look at India's Military Presence in the Andaman and Nicobar Islands. *IADN* (September 2024). https://iadnews.in/securing-the-straits-a-look-at-indias- military-presence-in-the-andaman-and-nicobar-islands/

Área), que refuerzan la capacidad de India y del QUAD para impedir el acceso de fuerzas enemigas al Océano Índico y, con mayor alcance, proteger a los aliados de EE. UU. en el Mar de China Meridional[13].

Tanto Indonesia como Singapur son aliados históricos de la India y se encuentran muy próximos al Estrecho de Malaca. En 2017, India aseguró su acceso a la base naval de Changi en Singapur con el Pacto Naval India-Singapur, lo que fortaleció su alianza. Además, India está desarrollando un puerto en Sabang (Indonesia),con acceso militar y según informes, podría estar construyendo instalaciones militares en la zona[14].

En 2019, India firmó un Acuerdo de Apoyo Logístico Mutuo con Australia para mejorar la interoperabilidad militar, permitiendo el uso de bases de ambos países. Esto suscitó la posibilidad de una base india o su acceso a una de las islas Cocos australianas.

El último punto del anzuelo oriental en la base de Diego García alberga una base militar británico-estadounidense al sur del Índico. Desde 2016, el Memorando de Acuerdo sobre Intercambio Logístico garantiza a India acceso a bases estadounidenses y apoyo logístico conjunto. La administración india ha mantenido históricamente un enfoque equilibrado acerca de la soberanía de Mauricio sobre el archipiélago de Chago, que incluye Diego García. Este enfoque es crucial, ya que India mantiene fuertes lazos con Mauricio, donde supuestamente construye una base naval en Agalega. Aunque India nunca ha desplegado activos militares allí, la creciente actividad naval china en el Índico podría impulsar una mayor presencia india en Diego García[15].

El Anzuelo Occidental

El segmento occidental del anzuelo abarca desde el puerto de Chabahar, en Irán, hasta la base naval de Diego García, que actúa como punto de cierre de ambos «anzuelos». El anzuelo occidental también incluye el puerto de Duqm, las islas de Reunión, Mauricio y las islas Agalega, todas ellas estratégicamente situadas en el Océano Índico.

[13] Rishi D. V, The Double Fish Hook Strategy. 11-12.
[14] India Shipping News, India, Indonesia to hold high-level meetings to discuss boosting Sabang Port infrastructure. *India Shipping News* (October 25, 2023). https://indiashippingnews.com/india- indonesia-to-hold-high-level-meetings-to-discuss-boosting-sabang-port-infrastructure/
[15] Sarabjeet S. Parmar, "Diego Garcia in India's Security Calculus: The Search for a Realist Solution. India's World (January 7, 2025). https://indiasworld.in/diego-garcia-in-indias-security-calculus-the- search-for-a-realist-solution/

Como respuesta al control chino del puerto de Gwadar desde 2007, India firmó en 2024 un acuerdo con Irán para desarrollar y controlar conjuntamente el puerto de Chabahar. Ubicado en la costa sureste de Irán y a sólo 70 km del puerto de Gwadar, su ubicación geoestratégica es crucial. El acuerdo de 10 años de duración entre Irán e India incluye una inversión india de 370 millones de dólares para mejorar la infraestructura del puerto

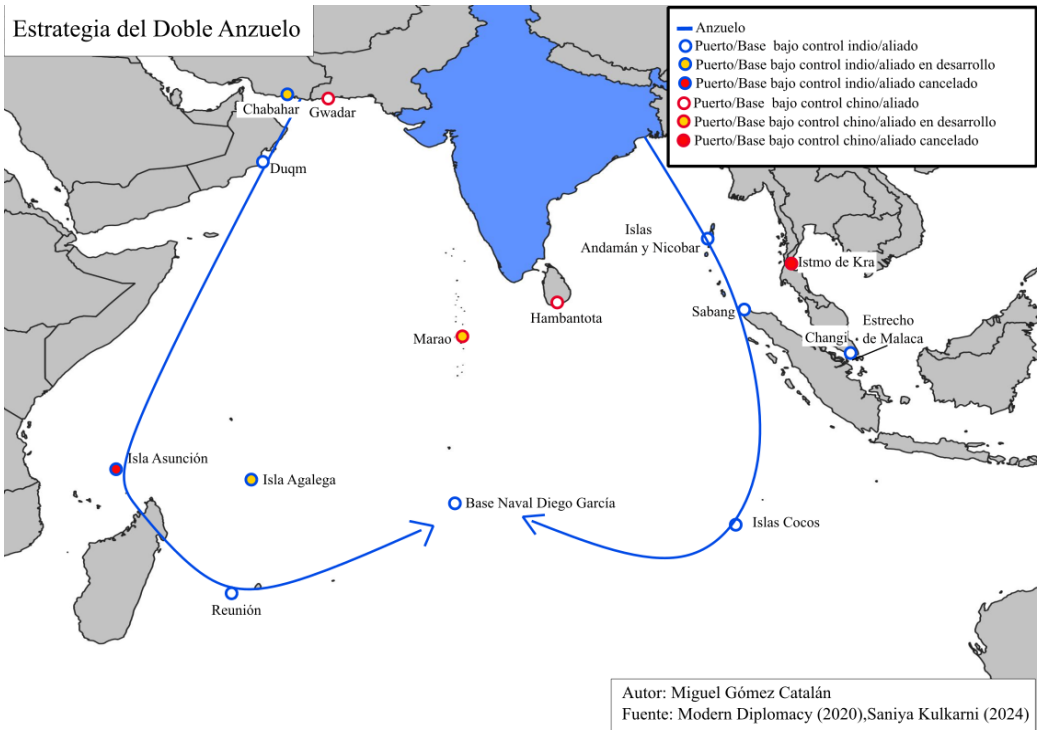


Figura 5.Mapa del anzuelo occidental y oriental junto con las bases con influencia china. Fuente: Miguel Gómez Catalán

y su conexión con el Corredor Internacional de Transporte Norte-Sur (INSTC). Una vez concluido, facilitará las relaciones de India con Asia central a través de un corredor que cruza Irán y Afganistán[16]. No obstante, las sanciones estadounidenses a Irán y los retrasos en la construcción de ferrocarriles siguen siendo obstáculos significativos para el desarrollo de la INSTC.

El puerto de Duqm, ubicado cerca del estrecho de Ormuz y en una ruta clave para el comercio entre Asia y Europa, se ha convertido en un punto de interés para India. Aunque Omán se unió a la IFR en 2018, India ha reforzado su presencia en la región mediante

[16] Saniya Kulkarni, A Tale of Two Ports: A Potential Shift in Indian Ocean Maritime Politics?. China Global South Project (May 17, 2024). https://chinaglobalsouth.com/analysis/a-tale-of-two-ports-a-potential-shift-in-indian-ocean-maritime-politics/.

el acceso al puerto de Duqm para uso militar y logístico. En 2024, India aseguró una zona exclusiva dentro del puerto, consolidando su relación con Omán. La presencia india en Duqm complementa sus operaciones antipiratería y refuerza su papel como garante de la seguridad marítima en la región[17].

Las islas de Reunión, Mauricio y Seychelles constituyen la última parte del «anzuelo» occidental antes de Diego García. En las islas Reunión, Francia mantiene su mayor base naval de ultramar en el Océano Índico, y en 2018 firmó con India un pacto estratégico que permite el uso mutuo de sus bases, incluida las de Reunión.

Mauricio también juega un papel clave en la estrategia india. Aunque el gobierno mauriciano niega la existencia de una base militar en construcción en la isla de Agalega, imágenes satelitales analizadas por Samuel Bashfield, doctorando de la Universidad Nacional Australiana, sugieren que al menos uno de los edificios observados podría ser un hangar para albergar aviones P-8I de la Armada india, que buscarían fortalecer la capacidad india de vigilancia marítima[18].

En cuanto a Seychelles, en 2015 India firmó un acuerdo para construir una base naval conjunta en la Isla de la Asunción. Sin embargo, este acuerdo y sus reformas han sido constantemente rechazadas por la población local, por lo que continúa sin haber un acuerdo aprobado por el parlamento seychelense[19]. A diferencia de este revés, los acuerdos con Mauricio y Francia refuerzan la presencia india en el Océano Índico, cerrando el «anzuelo» occidental en la Base Naval de Diego García, bajo control británico-estadounidense.

El Collar de Diamantes

La estrategia del Collar de Diamantes fue acuñada en 2011 por Lalit Mansingh, exministro de Asuntos Exteriores de la India, para describir los esfuerzos indios en respuesta al Collar de Perlas chino.

[17] Arjun Gidwani, The Duqm Port, Oman and the Three Global Powers: China, USA, and India. Chennai Centre for China Studies (2022). https://www.c3sindia.org/post/the-duqm-port-oman-and-the-three-global-powers-china-usa-and-india-by-arjun-gidwani.

[18] Jacob Evans, Is this tiny Mauritian island a confidential spy station?. *BBC* (November 9, 2024). https://www.bbc.com/news/articles/cvg47274y4no

[19] Eric Oteng, Seychelles Parliament blocks planned Indian naval base on remote island. Africanews (August 13, 2024). https://www.africanews.com/2018/06/23/seychelles-parliament-blocks-planned-indian-naval-base-on-remote-island/

Esta estrategia incluye:

- El desarrollo de puertos clave;
- Un sistema de radares de vigilancia costera para monitorear buques y submarinos;
- La adquisición de aeronaves de vigilancia avanzadas para la detección de submarinos;
- El uso de aeropuertos en países vecinos para supervisar los puertos construidos por China;
- El fortalecimiento de la cooperación en defensa y las relaciones bilaterales mediante la Política de Actuar al Este;
- Y la realización de ejercicios militares regulares con Estados Unidos, Japón y Australia en el marco del foro QUAD[20].

El «collar» está compuesto por una serie de puntos estratégicos que rodean a China: Chabahar (Irán), Duqm (Omán), Asunción (Seychelles), Sabang (Indonesia), la base naval de Changi (Singapur), Vietnam, Japón y Mongolia. Si se trazan en un mapa, revelan un cerco estratégico que contrarresta la influencia china. Además aunque India no tiene acceso a las bases militares estadounidenses en el Mar de China Meridional, estas también contribuyen a la contención de China dentro del marco de alianzas regionales.

Mongolia es un socio estratégico tanto para China como parte de la IFR, como para India dentro del Collar de Diamantes. En 2015 aplicando la PAE, India aprobó una línea de crédito de $1.000 millones al gobierno mongol para la construcción de una refinería de petróleo. La relación bilateral se ha fortalecido desde entonces y se espera que en 2025 ambos países firmen un pacto minero, consolidando los intereses estratégicos de India en la región.

India considera a Japón un aliado confiable y estratégico indispensable dentro del QUAD y un socio económico clave para contrarrestar la influencia de China. La cooperación en defensa ha dado como resultado acuerdos conjuntos sobre defensa, impulsados por el acuerdo de Adquisición y Servicios Cruzados. Esto ha llevado a una mayor cooperación

[20] Naoshin Tasnim Rishti, Necklace of Diamond: The Indian Strategy to Counter China. *Bangladesh Institute Of Peace and Security Studies* (July 2024): 6-7. https://bipss.org.bd/pdf/Necklace%20of%20Diamond%20The%20Indian%20Strategy%20to

en áreas clave como las patrullas marítimas, el intercambio de inteligencia y la defensa.[21]

La alianza indo-vietnamita es fundamental para conectar Japón con la base naval de Changi (Singapur), cerrando así el Collar de Diamantes. Hay dos pilares principales de esta alianza estratégica: la importancia de la ASEAN para las iniciativas regionales y el



Figura 6. Mapa del Collar de Perlas chino y el Collar de Diamantes indio. Fuente: Miguel Gómez Catalán

contrapeso a China en el Mar de China Meridional. En 2024, India anunció un préstamo de $300 millones para mejorar la seguridad marítima de Vietnam, además de dos líneas de crédito por $120 millones cada una. Sin embargo, a pesar de la estrecha cooperación, Vietnam mantiene una alta dependencia económica de China, lo que representa un desafío en su alineamiento estratégico con India[22].

El resto de los puntos estratégicos del «collar» han sido analizados en secciones previas de este ensayo. En definitiva, el Collar de Diamantes refleja la apuesta de India por el multilateralismo, la cooperación en defensa y el desarrollo económico para contrarrestar

[21] Simran Walia, How WIll India-Japan Relations Evolve Under Modi 3.0. The Diplomat (June 12, 2024). https://thediplomat.com/2024/06/how-will-india-japan-relations-evolve-under-modi-3-0/
[22] Rishi Gupta, and Shruti Dey, India and Vietnam: Forging a Forward-Looking Strategic Partnership. Institute for Security & Development Policy (September 10, 2024). https://www.isdp.eu/india-and-vietnam-forging-a-forward-looking-strategic-partnership/

la creciente influencia de China en la región. Al fortalecer su presencia con aliados clave, India busca consolidarse como una potencia regional capaz de desafiar la hegemonía china en el Indo-Pacífico.

Conclusión

El océano Índico reviste de una enorme importancia tanto para China como para India, sirviendo como vía clave para el comercio, el transporte de energía y la proyección geopolítica. Para China, es crucial para su iniciativa de la RSM, lo que se refleja en sus enormes inversiones en infraestructura portuaria y logística a lo largo de las principales rutas comerciales. Puertos estratégicos como Gwadar (Pakistán) y Hambantota (Sri Lanka) forman parte de su estrategia del Collar de Perlas que, según analistas indios, busca rodear a India y reducir su influencia en la región.

Si bien China solo cuenta con una base naval oficial en Yibuti, el puerto de Hambantota o el atolón de Marao son potenciales ubicaciones para futuras bases navales chinas. Sin embargo, el análisis de la situación actual revela que muchos de los puertos bajo influencia china presentan limitaciones estratégicas: aún carecen de infraestructura (Puerto de Gwadar), han sido cancelados por el país anfitrión (Puerto de Sonadia o Canal de Kra) o son proyectos que no han comenzado. Este expansionismo chino se ha materializado mediante inversiones masivas en infraestructura, lo que ha dado lugar a casos de «trampas de deuda», donde la incapacidad de pago de los países receptores ha permitido a China convertir sus inversiones en herramientas de presión geopolítica.

Por su parte, India considera el Océano Índico esta región su esfera de influencia natural y percibe el avance chino como una amenaza para su seguridad nacional. La respuesta india a las inversiones chinas ha seguido un patrón claro:

- Obstaculizar proyectos chinos (caso del puerto de aguas profundas de Sonadia);
- La construcción de bases navales cercanas a puntos clave chinos (caso de las Maldivas y la base naval de Dweeprakshak) o de sistemas de vigilancia (caso de las islas Andamán y Nicobar);

- Y también el intento de reducir la influencia china (caso del puerto de Chabahar).

India ha elaborado sus propios marcos estratégicos para contrarrestar las maniobras de China mediante:

- La política Actuar al Este, fomentando relaciones económicas, culturales y de defensa con socios clave.
- La estrategia del Doble Anzuelo garantizando una sólida defensa y vigilancia marítima en el Océano Índico, buscando contrarrestar los avances chinos en la región.
- La estrategia del Collar de Diamantes, que enfatiza las alianzas estratégicas, la colaboración económica y los acuerdos de defensa para contrarrestar a China.
- Un enfoque multilateral a su política exterior mediante el foro QUAD, además de bilateral con socios clave como Singapur o Indonesia, vitales para el control del estrecho de Malaca.

Si bien China es un socio económico crucial para India, sigue siendo su mayor adversario en la lucha por la hegemonía regional. Las inversiones chinas para reducir su dependencia del estrecho de Malaca y asegurar sus rutas marítimas serán vigiladas de cerca por India, EE. UU. y sus aliados.

A pesar de los recientes intentos de acercamiento chinos, la respuesta india sugiere que la competencia geopolítica sigue prevaleciendo sobre la cooperación. Las políticas arancelarias de la segunda administración de Trump han empujado a China a reconsiderar sus alianzas, pero aún está por verse si esto dará paso a una nueva era en las relaciones sino-indias o si las tensiones continuarán marcando su dinámica estratégica. Esta rivalidad podría constituir un conflicto potencial entre las dos potencias si ambos países no logran coexistir dentro de la ROI.

Miguel Gómez Catalán

Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos UC3M

@Miguelgoomezz

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

73/2025 26 de septiembre de 2025

*Manuela Carcar Albarrán**

El espacio: la última frontera del poder. Geopolítica, seguridad y la nueva carrera espacial



El espacio: la última frontera del poder. Geopolítica, seguridad y la nueva carrera espacial

Resumen:

Este ensayo analiza la creciente relevancia del espacio exterior como nuevo dominio geopolítico. Examina cómo el poder estatal se proyecta en el espacio a través de capacidades tecnológicas, estratégicas y jurídicas, al tiempo que observa el auge de los actores privados. Se abordan los retos actuales y futuros como la militarización del espacio, las lagunas legales en el Derecho Internacional, el dilema de seguridad y los desechos espaciales. Como estudio de caso, se analiza la respuesta española ante esta tendencia global. Finalmente, se reflexiona sobre la necesidad de cooperación internacional para evitar una carrera armamentística espacial.

Palabras clave:

Espacio, actores estatales, actores privados, desechos espaciales, militarización

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

Manuela Carcar Albarrán

Space: The Final Frontier of Power.

Geopolitics, Security and the New Space Race

Abstract:

This essay explores the increasing importance of outer space as a new geopolitical frontier. It examines how state power is projected into space through technological, legal, and strategic capabilities, while also addressing the rise of private actors. Current and future challenges such as the militarization of space, the security dilemma, space debris, and legal gaps in international law are discussed. Spain's national response is analyzed as a case study within this global trend. Finally, the essay highlights the need for international cooperation to avoid an impending space arms race.

Keywords:

Space, state actors, private actors, space debris, militarization

Introducción: el espacio y la geopolítica

El espacio puede parecer un dominio demasiado lejano para molestarse siquiera en observarlo. En realidad, el futuro de la geopolítica se va a decidir fuera del territorio convencional. Éste se ha convertido en una infraestructura vital para la prosperidad nacional de los Estados. Las finanzas, los sistemas bancarios, el Sistema de Posicionamiento Global (GPS), la vigilancia del clima y las telecomunicaciones en general dependen de los satélites que orbitan la Tierra. Además, está el aspecto militar del espacio exterior. Los militares se benefician de la información que proporcionan satélites como el sistema de Inteligencia, Vigilancia, Adquisición de Objetivos y Reconocimiento (ISTAR).

El poder espacial puede utilizarse de tres formas: como poder blando; para fines estratégicos no militares y para uso estrictamente militar. El poder blando incluye el GPS, las comunicaciones, el seguimiento del clima, etc. Este tipo de poder podría impulsar la diplomacia espacial para tratar cuestiones como los desechos espaciales. El uso estratégico del espacio está en marcha desde la Guerra Fría y el uso militar de este dominio extraterrestre ha cobrado cada vez más importancia. Las misiones avanzadas de defensa antimisiles encuentran en el espacio exterior una zona indispensable para prosperar. Estados Unidos, por ejemplo, está construyendo una Arquitectura Espacial de Guerra Proliferada (PWSA). Estas iniciativas sugieren que el espacio se convierte rápidamente en un nuevo territorio de conflicto. Naturalmente, con esta tendencia ha aumentado el número de capacidades contra-espaciales a escala mundial, especialmente las pruebas de misiles antisatélite[1].

El espacio es un lugar disputado: la información de 2024 sugiere que en 2021 había 8.261 satélites, de los cuales 1.809 pertenecían a aliados de la OTAN[2]. El espacio es ahora más accesible que nunca: los militares, los operadores comerciales e incluso los ciudadanos utilizan pequeños satélites. Son instrumentos ideales porque son baratos, fáciles de lanzar y difíciles de rastrear. Sin un marco jurídico internacional que impida la

[1] Expressions by Montaigne and Victoria Samson, «The Geopolitics of a New Modern Space Race,» Institut Montaigne, (8 Diciembre, 2012), https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/geopolitics-new-modern-space-race. Fecha de la consulta 16.11.2024

[2] University of Navarra and María Martín Andrade, «Outer Space, the New Battlefield. Could an Attack against a Satellite Trigger NATO's Art. 5?,» Global Affairs and Strategic Studies, (February 2024), https://en.unav.edu/web/global-affairs/outer-space-the-new-battlefield.-could-an-attack-against-a-satellite-trigger-nato-s-article-5- Fecha de consulta 16.11.2024

militarización del espacio, los Estados tienen razones para preocuparse por su seguridad. Si esta tendencia se mantiene, es probable que continúe la desestabilización y, con el tiempo, el despliegue de armas en el espacio será una realidad.

Los sistemas de comunicaciones y navegación son muy vulnerables a los ataques, ya sean físicos o cibernéticos. Esto se convertirá en otra forma de desestabilizar a los Estados y de librar guerras. Aun así, un entorno espacial pacífico no es una hazaña imposible. Hasta ahora, el espacio ha sido un lugar más o menos neutral. La distribución del poder se ha mantenido relativamente estable a lo largo de los años; pero ahora, con la nueva realidad multipolar y con China cerca de alcanzar a Estados Unidos a nivel tecnológico, la incertidumbre y la tensión crecen respecto al futuro de las relaciones en el espacio exterior. Se trata de un reto geopolítico[3].

El objetivo de este trabajo es estudiar cómo el poder estatal tiene su traducción en el Espacio y observar el ejemplo de España dentro de esta tendencia. Podría ser esclarecedor observar su reacción ante esta tendencia global, en contraste con los actores que llevan más tiempo presentes en la cuestión. Lo primero será estudiar la regulación existente sobre el tema para entender las herramientas disponibles para los Estados de acuerdo con el Derecho Internacional. Después, se estudiarán los posibles problemas en el futuro, así como las tensiones entre Estados. Este ensayo estudiará el potencial dilema de seguridad que podría llevar al armamento del espacio; los desechos espaciales y el rol de los gobiernos y de los actores privados en la situación. A continuación, el ya mencionado ejemplo de España y, por último, las conclusiones.

La regulación del espacio exterior

El espacio exterior se convirtió en una preocupación poco después del lanzamiento del primer satélite artificial en 1958. Desde entonces, Naciones Unidas, a través de la Asamblea General, en la resolución 1348 (XIII), creó el Comité para Usos Pacíficos del Espacio Exterior de Naciones Unidas (COPUOS en inglés), permanente desde 1959. El objetivo de este Comité es promover la exploración pacífica y la cooperación entre

[3] BILLINGO ELVEVOLD, Erik «'War in Space: Why Not?' a Neorealist Analysis of International Space Politics (1957-2018) - ProQuest,» Proquest.com, (2018), https://www.proquest.com/openview/496fb7a305ad11bb973ea4d1c2ac07ee/1?cbl=2026366&diss=y&pq-origsite=gscholar Fecha de la consulta 20.11.2024

agentes internacionales y mantener un contacto entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en el espacio exterior. Tienen dos subcomités, uno científico y otro jurídico. El espacio no es un campo reciente o inexplorado por la comunidad internacional.

Ya existen iniciativas para redactar un cuerpo normativo al que recurrir cuando sea necesario; una referencia para orientar la acción internacional en relación con el espacio. Naciones Unidas creó así el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre (Outer Space Treaty, OST), constituido por el subcomité legal del COPUOS en 1966. La Asamblea General alcanzó el acuerdo final en la Resolución 2222 (XXI)[4] sobre usos del espacio y exploración. El OST entró en vigor en 1967 e incluyó una serie de principios claros para prevenir interpretaciones incorrectas en el futuro. El Tratado incluye una sección que establece cómo las iniciativas de entidades, públicas o privadas, son responsabilidad de los Estados. Estos también son responsables de cualquier daño causado por sus aparatos espaciales.

El Artículo 2 del OST establece que «El espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, no podrá ser objeto de apropiación nacional por reivindicación de soberanía, uso u ocupación, ni de ninguna otra manera.». Sobre actores privados y/o la acción de un grupo de Estados, el tratado establece (art. 5) que los actores privados deben contar con la autorización del Estado en el que operan. Las organizaciones internacionales, por su parte, tienen una responsabilidad doble en el espacio: tanto sobre la organización internacional como sobre cada uno de los Estados miembros.

Existen cinco cuerpos principales que regulan los asuntos espaciales en los que se exponen las normas para la consulta de los Estados. Su gestión está a cargo de las Naciones Unidas:

1. El «Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre» (OST): Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes (en vigor desde 1968)

[4] United Nations Office for Outer Space Affairs, «The Outer Space Treaty,» UNOOSA, s.f., https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/introouterspacetreaty.html. Fecha de la consulta 14.11.2024

2. El Acuerdo sobre el salvamento y la devolución de astronautas y la restitución de objetos lanzados al espacio ultraterrestre (en vigor desde 1968)
3. El «Convenio sobre Responsabilidad»: Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales; un tratado internacional (en vigor desde 1972)
4. El Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre (en vigor desde 1976)
5. El «Tratado de la Luna»: Acuerdo que debe regir las actividades de los Estados en la Luna y otros cuerpos celestes (en vigor desde 1984)

El tratado que actúa como *Carta Magna* para la regulación del espacio es el primero, el OST; ratificado por la mayoría de los Estados miembros[5].

La jurisdicción de los Estados en el espacio exterior

La jurisdicción se refiere al poder de un Estado para ejercer su soberanía y autoridad basándose en el principio de eficacia. Se refiere al territorio, pero, en la mayoría de los casos, se trata de la forma en que un Estado ejerce su poder sobre las personas, los bienes y los acontecimientos. Este concepto se refiere tanto al Derecho Internacional como al Derecho interno de los Estados. El Derecho Internacional establece las fronteras y los límites permisibles de la jurisdicción de un Estado. Cuando las jurisdicciones se solapan, prima el Derecho Internacional Privado. En lo que respecta al espacio, prevalece el principio de no apropiación. El OST, antes citado, establece claramente que la utilización y exploración del espacio ultraterrestre es una providencia de toda la humanidad (art. 1). Los dominios extraterrestres son territorio extrajurisdiccional, lo que significa que ningún Estado puede ejercer derechos de soberanía sobre él.

Esto no significa, sin embargo, que los Estados no tengan ningún papel en el espacio. Al contrario, hay muchos aspectos que les conciernen directamente. Un Estado que lanza un satélite o desde el que un actor privado lanza un satélite, tiene la responsabilidad sobre ese aparato. Tienen responsabilidades internacionales sobre la actividad nacional

[5]JIMENEZ PIERNAS, Carlos,»¿Qué leyes son las que imperan en el espacio?,» Universidad de Alcalá - Portal de comunicación, (February 7, 2022), https://portalcomunicacion.uah.es/diario-digital/actualidad/que-leyes-son-las-que-imperan-en-el-espacio/ Fecha de la consulta 16.11.2024

en el espacio ultraterrestre y, para ejercer ese control, es necesario contar con una legislación nacional al respecto. La legislación espacial nacional debe ser conforme al Derecho Internacional. La creciente comercialización de este campo exige el desarrollo de una legislación nacional que regule y registre tanto la acción gubernamental como la no gubernamental[6].

¿Quiénes son los principales actores en el espacio exterior?

Estados

El equilibrio del poder espacial se distribuye entre unos pocos Estados. Sus capacidades tecnológicas les han permitido adelantarse al resto del mundo y crear, de paso, una clara jerarquía de poder en el territorio extraterrestre. Estados Unidos es la primera potencia, con una inversión, una base industrial y unos conocimientos técnicos inigualables que le permiten estar muy por delante del resto de Estados. Su presupuesto para 2023 rondaba los 73.000 millones de dólares. Esos fondos se destinaron al presupuesto militar espacial, que incluía la NASA y la Fuerza Espacial de EE. UU. (un cuerpo independiente de la Fuerza Aérea, la sexta rama militar creada en 2019)[7].

China es otro Estado que ha acelerado su programa espacial. Su objetivo es convertirse en líder mundial en este campo en 2030. Para ello, ha invertido en tecnología y en su programa de exploración. Sus actividades espaciales civiles y militares no están separadas como en el caso de Estados Unidos. En el año 2022, China realizó la mitad de los lanzamientos de observación de la Tierra con naves espaciales ISR de defensa con fines militares y civiles. Cuenta con la Administración Espacial Nacional de China (CNSA), así como con su homólogo ejecutivo: China Aerospace Science and Technology Corporation (CASC), una empresa estatal.

Por otra parte, se ha observado que el programa espacial ruso está en declive tras el inicio de la invasión de Ucrania. Su programa está gestionado por su agencia

[6] MARCHISO, Sergio, «THE DRAFT CODE of CONDUCT for OUTER SPACE ACTIVITIES» (UNITED NATIONS/THAILAND WORKSHOP ON SPACE LAW, 3-7, (November, 2010), https://www.unoosa.org/pdf/pres/2010/SLW2010/02-10b.pdf Fecha de la consulta 16.11.2024

[7] ELEFTERIU, Gabriel, «The Role of Space Power in Geopolitical Competition,» Council on Geostrategy, January 30, 2024, 15-25. https://www.geostrategy.org.uk/research/the-role-of-space-power-in-geopolitical-competition/ Fecha de la consulta 20.11.2024

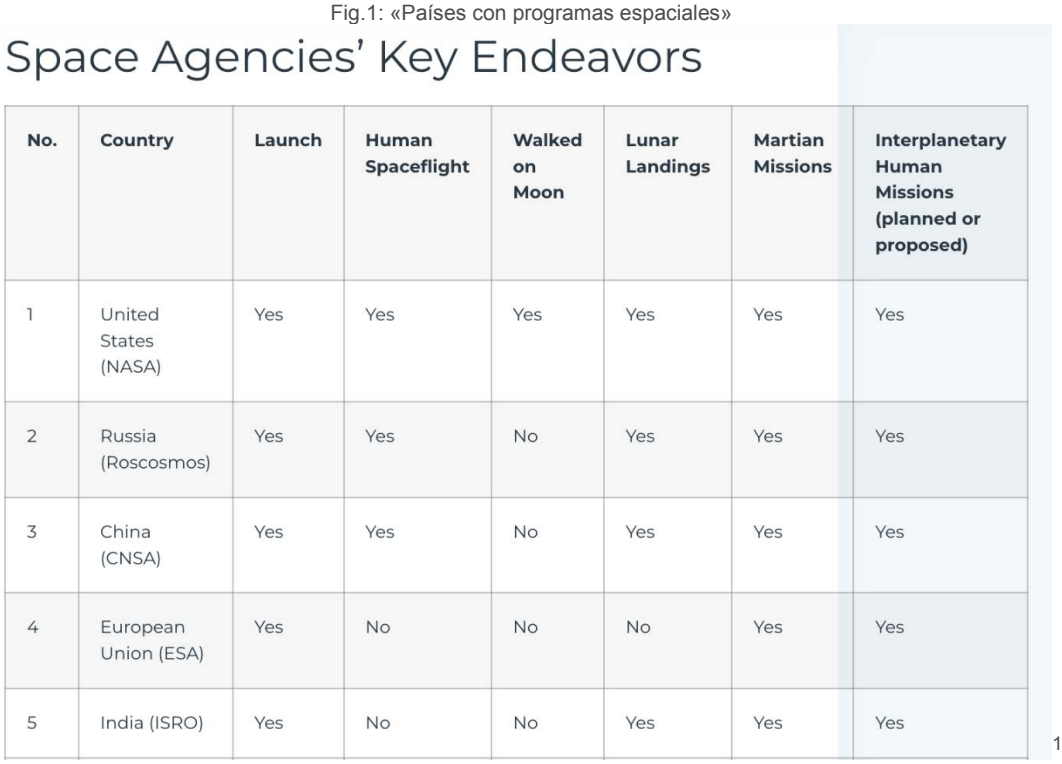
Roscosmos. Ahora, su uso del espacio está completamente subordinado a sus necesidades militares. Esta inferioridad puede parecer negativa, pero Rusia ha cambiado de táctica: el espacio es ahora un lugar para el ataque. Han desarrollado sus armas antisatélite (ASAT) y otras capacidades contra-espaciales como los satélites RPO para interferir físicamente con las naves espaciales adversarias en órbita[8].

El programa indio desarrolla rápidamente su potencia espacial. La Organización India de Investigación Espacial (ISRO) lidera el camino hacia una nueva era para el país. India se convirtió, en 2023, en el primer estado en aterrizar en el polo sur lunar con tecnologías asequibles e innovadoras. Esto los ha llevado a establecer oportunidades comerciales, asociaciones y colaboraciones con otros estados y agentes privados[9]. Un ejemplo de ello es la asociación de la ISRO india con un contratista privado nacional, Alpha Design Technologies, para crear satélites y tener su propio sistema de navegación[10]. De forma similar, algunos estados de Oriente Medio han empezado a profundizar en su interés por el espacio y han creado sus propias agencias espaciales. Los dos principales ejemplos son Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos.

El último ejemplo es la Unión Europea. En este caso, la colaboración espacial se hace entre sus Estados miembros, responsables en caso de disputa. La UE ha formado la Agencia Espacial Europea (ESA en inglés) con un presupuesto común y una investigación conjunta para tener aplicaciones científicas, de defensa, de seguridad y civiles. La UE tiene menos poder político y financiero en comparación con los distintos Estados individuales, pero han conseguido varios logros: por ejemplo, la creación de varias flotas de satélites de navegación y observación como Galileo. Existen varias agencias destinadas al espacio: la Agencia de la Unión Europea para el Programa Espacial (EUSPA), el Servicio Europeo de Navegación por Complemento Geoestacionario (EGNOS), así como las agencias espaciales de los distintos Estados.

[8] Elefteriu, *op. cit.*, 15-25
[9] NADARAJAH, Hema, «India: Advancing the Final Frontier with Self-Reliance and Diplomacy,» Asia Pacific Foundation of Canada, (October 23, 2024), https://www.asiapacific.ca/publication/india-space-advancing-final-frontier-self-reliance-and-diplomacy Fecha de la consulta 20.11.2024
[10] NADARAJAH, Hema, «The Emergence of New Actors in Space,» Asia Pacific Foundation of Canada, (April 10, 2024), https://www.asiapacific.ca/publication/space-intro-emergence-new-actors Fecha de la consulta 20.11.2024

Fig.1: «Países con programas espaciales»



Space Agencies' Key Endeavors

No.	Country	Launch	Human Spaceflight	Walked on Moon	Lunar Landings	Martian Missions	Interplanetary Human Missions (planned or proposed)
1	United States (NASA)	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
2	Russia (Roscosmos)	Yes	Yes	No	Yes	Yes	Yes
3	China (CNSA)	Yes	Yes	No	Yes	Yes	Yes
4	European Union (ESA)	Yes	No	No	No	Yes	Yes
5	India (ISRO)	Yes	No	No	Yes	Yes	Yes

[11]

Estos ejemplos demuestran que los Estados o grupos de Estados son los que históricamente han decidido en materia espacial. Su experiencia y sus conocimientos son vastos y, como sugieren sus movimientos, no tienen intención de abandonar este ámbito a corto plazo. Su interés es tanto táctico como estratégico y están preparados, como demuestran los ejemplos citados, para mantener su posición en los asuntos espaciales. Estos son los Estados más destacados ahora mismo en el espacio exterior, pero, en el futuro, habrá más. Otro factor que no debe ignorarse es la creciente importancia de los actores privados en las misiones extraterrestres.

Actores privados

Los actores privados están en alza, pero esta tendencia no es nueva. La inversión privada en el espacio creó una tendencia hacia una competencia y un liderazgo más orientados a los negocios. El número de empresas espaciales o start-ups ha aumentado

[11] Space Insider, «Countries with Space Programs: An Overview,» Space Insider, (November 27, 2023), https://spaceinsider.tech/2023/11/27/countries-with-space-programs-an-overview/#elementor-toc__heading-anchor-2. Fecha de la consulta 20.11.2024

significativamente, así como la entrada de empresas no consolidadas en el sector espacial, como Google o Facebook, que ya han fijado su atención en los dominios extraterrestres. Los cambios se han percibido a todos los niveles: la entrada de nuevos actores; las innovaciones en el enfoque industrial; y la importante inyección de inversión privada (especialmente notable en EE. UU.), entre otros[12].

La economía extraterrestre ha crecido rápidamente en la última década. Se espera que la economía espacial supere el billón de dólares en 2035 con el avance de la tecnología espacial. La importante reducción de los costes de lanzamiento y las innovaciones comerciales permiten realizar más actividades que nunca. La cantidad de lanzamientos ha aumentado (un 50% más) mientras que los precios para hacerlo han bajado. Al mismo tiempo, el precio de los datos también ha disminuido[13]. Algunas de las principales empresas que han aprovechado la tendencia aquí descrita son: Blue Origin (EE. UU.), SpaceX (EE. UU.), Galactic Energy (China), Skyroot (India) y MDA (Canadá). Otras empresas son Arianespace, una compañía creada por la Agencia Espacial Europea (ESA). Esta empresa, hasta la entrada de SpaceX en el mercado, era la que controlaba hasta el 50% del mercado mundial de lanzamientos[14].

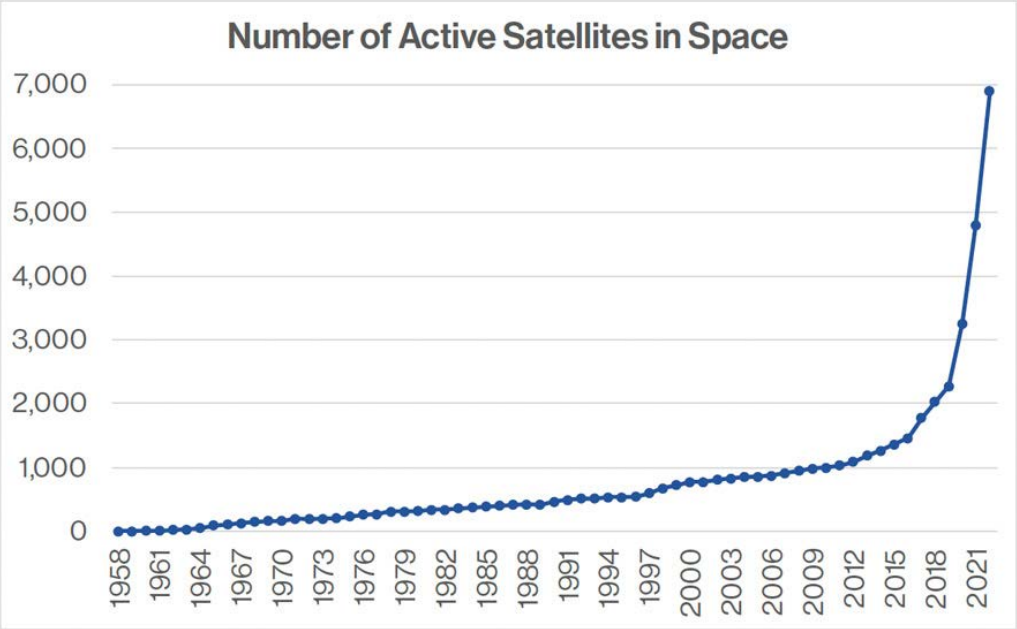
También es interesante observar la cantidad de satélites en órbita para tomar conciencia de la magnitud del tema.

[12] European Space Policy Institute, «The Rise of Private Actors in the Space Sector» (European Space Policy Institute, July 2017), https://www.espi.or.at/wp-content/uploads/2022/06/ESPI-report-The-rise-of-private-actors-Executive-Summary-1.pdf Fecha de la consulta 20.11.2024

[13] KHLYSTOY, Nikolai, MARKOVITZ, Gayle, and World Economic Forum, «Space Is Booming. Here's How to Embrace the $1.8 Trillion Opportunity,» World Economic Forum, (April 8 2024), https://www.weforum.org/stories/2024/04/space-economy-technology-invest-rocket-opportunity/ Fecha de la consulta 20.11.2024

[14] Space Insider, «Top 15 Space Companies in the World [2024],» Space Insider, September 15, 2023, https://spaceinsider.tech/2023/09/15/best-space-companies/#European_Companies Fecha de la consulta 20.11.2024

Fig.2: «Número de satélites activos en el espacio»



15

[15] Avanti, «Successfully Navigating a Multi-Orbit World - Avanti Communications», Avanti Communications, 3 de noviembre de 2023, https://www.avanti.space/white-papers/multi-orbit/.

Fig.3: «Satélites activos en órbita»



[16]

[16] Statista, «Infografía: Hay más de 10.000 satélites activos sobre nuestras cabezas», Statista Daily Data, (10 de octubre de 2024), https://es.statista.com/grafico/33226/satelites-activos-en-orbita-alrededor-de-la-tierra/ Fecha de la consulta 19.11.2024

Preocupaciones por el futuro del espacio ultraterrestre

Vacíos legales en la legislación internacional

Las normas internacionales elaboradas para el espacio no son impecables. Como ya se ha mencionado, los Estados no pueden reclamar la soberanía sobre el espacio o sus elementos. Debe utilizarse de forma pacífica, como se estableció en el OST. La cooperación internacional y la asistencia mutua deben prevalecer en el espacio... en teoría. En la práctica, no todos los Estados han ratificado todos los acuerdos anteriormente mencionados. Es el caso del «Tratado de la Luna», en el que se establece (art. 11) que no se permite ninguna acción que cree la cuestión de la propiedad en relación con los recursos extraterrestres.

Estados Unidos no ha ratificado este acuerdo. En su visión, la Luna no es un bien compartido por la humanidad, sino un territorio rico en materias primas listo para ser explotado por quienes sean capaces de llegar a él. Luxemburgo, que tampoco ha ratificado el acuerdo, tiene una visión similar. Está previsto explotar los viajes espaciales –probablemente a cargo de agentes privados– al igual que las materias primas de los cuerpos celestes. Esto podría convertirse fácilmente en un punto de fricción entre Estados y podría acelerar o incluso desencadenar una guerra en caso de que esos bienes se vieran amenazados. Otro problema es la falta de definiciones que permite hacer ciertas suposiciones. Los acuerdos existentes, como en el caso del OST, son claros en cuanto a la prohibición de colocar armas nucleares o de destrucción masiva en el espacio. La cuestión que se plantea es que, aunque pueda parecer que el asunto queda resuelto, existen lagunas.

No hay una definición clara de «nave espacial» en el derecho internacional y ahí es donde se encuentra la laguna. Una nave espacial que pueda convertirse en un arma constituye una posibilidad. Es una cuestión de política e interpretación jurídica. El OST sigue sin aclarar cómo se ajustan las armas convencionales a este principio. Se trata de otra laguna jurídica que los Estados podrían aprovechar para llenar el espacio de este tipo de instrumentos[17]. Los satélites, aunque no sean estrictamente armas, pueden utilizarse para la guerra y proporcionar información vital para que los militares ejecuten un ataque. Esto ya ocurrió en la Primera Guerra del Golfo, en 1991, cuando las fuerzas

[17] Elvevold, War in Space, 5-6

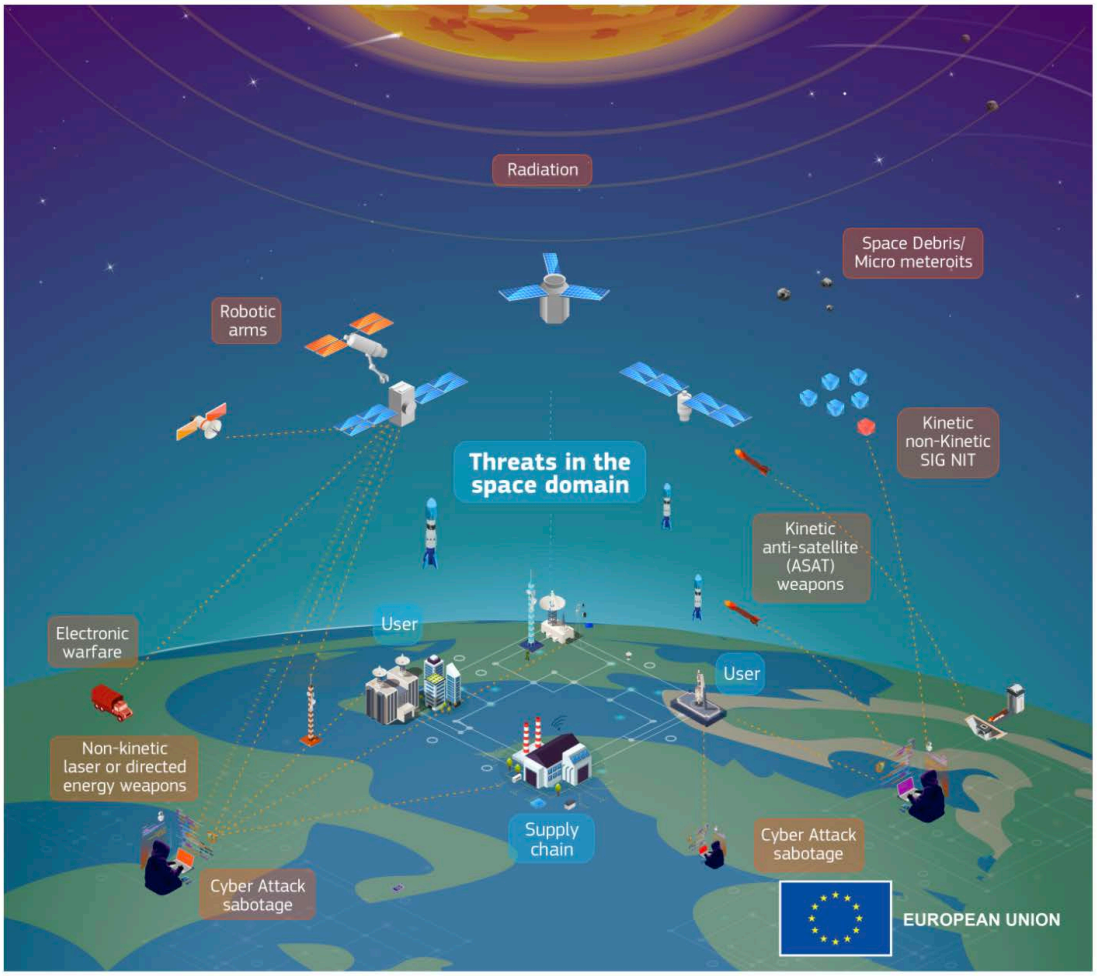
de la coalición utilizaron el ISTAR para llevar a cabo ataques de precisión. La cuestión armamentística del espacio se convierte en una preocupación para la seguridad general del Estado.

El dilema de seguridad

La posibilidad de armar el espacio exterior cuestiona el concepto de dilema de seguridad de las Relaciones Internacionales. Este concepto significa que los Estados, inseguros de las intenciones del resto de los actores internacionales, se arman por su seguridad. Al hacerlo, ponen en marcha un ciclo de escalada. Las amenazas son múltiples y no están relacionadas exclusivamente con las armas físicas. Los ciberataques; las armas robóticas que pueden dañar satélites; y los satélites que pueden interrumpir el funcionamiento de otros dispositivos, entre otras amenazas, están siendo consideradas por los Estados. Sin marcos jurídicos internacionales que impidan el armamentismo con precisión, la desestabilización continuará y es probable que en un futuro no muy lejano se produzca el emplazamiento de armas en el espacio. La mayoría de los actores ven la potencialidad de utilizar el espacio para la seguridad y éste es el caso de la Unión Europea, que pretende incluir en su estrategia el uso del espacio «con fines de seguridad y defensa»[18].

[18] European Commission, «EU Space Strategy for Security and Defence - European Commission,» European Commission, (2022), https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-space/eu-space-strategy-security-and-defence_en Fecha de la consulta 30.11.2024

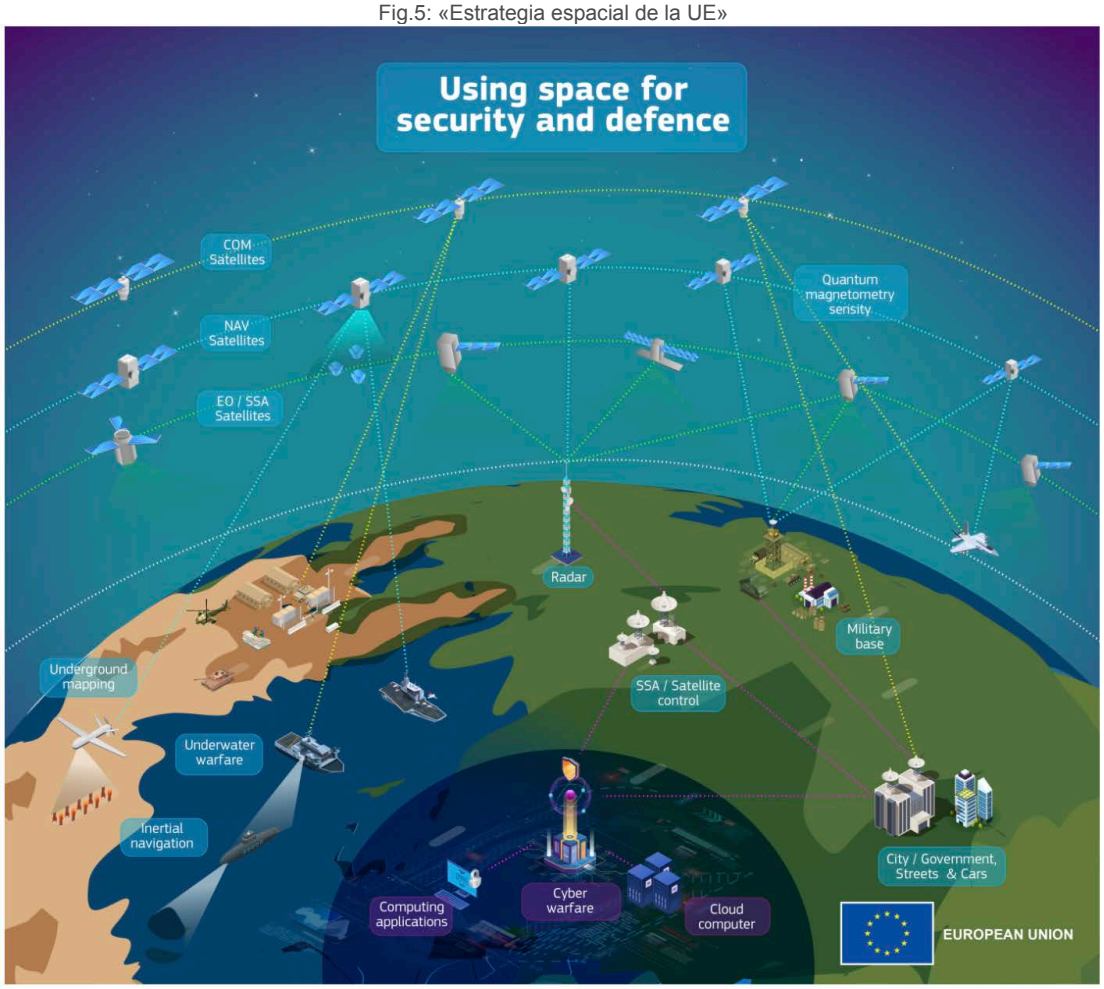
Fig.4: «Estrategia espacial de la UE»



[19]

[19] European Commission, EU Space Strategy

Fig.5: «Estrategia espacial de la UE»



[20]

Es innegable que el espacio desempeñará pronto un papel aún más esencial del que ya tiene en las políticas estatales. A medida que aumenten las apuestas y que las funciones que proporciona el espacio sean cada vez más vitales, también aumentará la necesidad de proteger los intereses del Estado. Las principales ambiciones y elementos a proteger actualmente son: las operaciones militares, las transacciones económicas, las comunicaciones y la vigilancia (agricultura, clima, etc.). Los Estados consideran que sus satélites –y los lanzados por agentes privados desde su territorio– son de su dominio, por lo que están dispuestos a protegerlos. Cualquier daño a esos satélites podría constituir una agresión y desencadenar un conflicto. Los daños a los satélites crean otro problema de seguridad: los desechos espaciales.

[20] Ibidem

Desechos espaciales

La cantidad de cohetes y satélites que se han lanzado al espacio empieza a suponer una amenaza. El riesgo de colisión crece a medida que aumenta el número de estos artefactos. Cualquier pieza de maquinaria que quede flotando, junto con satélites abandonados y trozos de pintura o cualquier otro material caído de los cohetes, pueden considerarse desechos. Hay 3.000 satélites muertos que orbitan el planeta; unos 34.000 trozos de basura espacial; y millones de piezas más pequeñas que pueden crear problemas si impactaran contra otra cosa. Suponen una amenaza para otros satélites en órbita que podrían cruzarse e impactar, dañándolos o incluso destruyéndolos, y creando más basura en el proceso; esto provocaría una reacción en cadena que podría dejar la órbita de la Tierra inservible. Este proceso se conoce como el síndrome de Kessler[21].

Esta cuestión debe ser abordada tanto por los Estados como por los agentes privados. La Comisión de las Naciones Unidas sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos se ocupa de ello. Los Estados y las organizaciones internacionales han intercambiado información sobre la investigación de los desechos en la Subcomisión Científica y Técnica de la Comisión. La UE ha aplicado su propio enfoque complementario al de la ONU. La Agencia Espacial Europea (ESA) tiene su propio procedimiento y va más allá de las directrices de la ONU: el enfoque Zero Debris de la ESA[22]. Además, cuatro agencias espaciales civiles han unido sus fuerzas para hacer frente a este desafío: la NASA (EE. UU.), Roscosmos (Rusia), la ESA (UE) y Jaxa (Japón). Juntas crearon el Comité Interinstitucional de Coordinación en materia de Desechos Espaciales (IADC)[23].

El enfoque de la comunidad internacional

El futuro del espacio está en construcción todavía y, por ello, es ahora cuando el espacio puede configurarse para ser utilizado pacíficamente por todos los actores. Un marco

[21] O'CALLAGHAN, Jonathan, «What Is Space Junk and Why Is It a Problem?,» Natural History Museum, (2019), https://www.nhm.ac.uk/discover/what-is-space-junk-and-why-is-it-a-problem.html. Fecha de la consulta 30.11.2024

[22] European Space Agency, «New Space Debris Mitigation Policy and Requirements in Effect | OPS Portal,» ESA, 2023, https://esoc.esa.int/new-space-debris-mitigation-policy-and-requirements-effect Fecha de la consulta 30.11.2024

[23] WEST, Jessica and AZCÁRATE ORTEGA, Almudena, «Norms for Outer Space: A Small Step or a Giant Leap for Policymaking?» (United Nations Institute for Disarmament Research, 2022), https://unidir.org/wp-content/uploads/2023/05/UNIDIR-Space_Dossier_7.pdf Fecha de la consulta 30.11.2024

internacional es esencial para debatir todas las preocupaciones que los Estados y otros actores tienen en relación con el espacio. El reto de la seguridad es uno de los más urgentes y la ONU es consciente de ello. Algunos Estados han declarado el espacio como un ámbito bélico, lo que preocupa a la ONU, ya que podría desencadenar una carrera armamentística. Por ello, la organización reitera la importancia de mantener el espacio exterior como un lugar neutral. A medida que aumentan los lanzamientos de satélites y también los ciberataques, la ONU teme por la seguridad internacional.

Es necesario evitar malentendidos entre Estados. La transparencia entre actores implica compartir datos. Esto ya se ha hecho antes en otros ámbitos, como en el caso del acuerdo bilateral en 1972 entre Estados Unidos y la Unión Soviética, por el que se creó el Acuerdo sobre Incidentes en el Mar para evitar colisiones. Este mismo principio podría aplicarse en el espacio exterior, que es precisamente la iniciativa que propone la UE; un marco común para la seguridad y la sostenibilidad: la Ley Espacial de la UE que se debatirá en 2025. El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) propuso crear un Código Internacional de Conducta para las Actividades en el Espacio Exterior. Se redactó en 2014, pero nunca llegó a hacerse realidad[24]. El tema no se ha olvidado, la ONU insiste periódicamente, a través de la Asamblea General, en la necesidad de transparencia.

La reacción de España ante la cuestión espacial

El espacio exterior en España no había sido, hasta hace relativamente poco, una cuestión especialmente acuciante. A medida que las preocupaciones espaciales se hicieron patentes para la Unión Europea, también lo hicieron para España. El Estado peninsular no es ajeno a las medidas espaciales. En los últimos años se han tomado varias medidas en esta materia. Algunos ejemplos son la Estrategia de Seguridad Aeroespacial Española; la Estrategia Nacional de Ciberseguridad; y la creación del

[24] European Union External Action, «EU Proposal for an International Space Code of Conduct, Draft | EEAS Website,» European Union External Action, March 31, 2014, https://www.eeas.europa.eu/node/14715_en Fecha de la consulta 30.11.2024

COVE (Centro de Operaciones de Vigilancia Espacial[25]). Además, en 2023 se creó la agencia espacial española, la AEE (Agencia Espacial Española)[26].

Antes de este organismo, España gestionaba los asuntos y retos relacionados con el espacio a través de dos entidades principales: el CDTI (Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial) y el INTA (Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial). Ambos organismos han trabajado juntos para consolidar una base cooperativa firme para coordinar las iniciativas espaciales y la navegación por satélite, entre otras acciones. El CDTI depende del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Fue la delegación española ante la ESA desde 1986 hasta 2023. Su función principal era gestionar la participación de la industria española en proyectos de alta tecnología. Por su parte, el INTA es un organismo dependiente del Ministerio de Defensa. Se dedica a la investigación aeroespacial, la ciencia espacial y el desarrollo tecnológico. Su misión principal es innovar y desarrollar nuevas tecnologías, así como apoyar técnica y científicamente a otras industrias españolas e internacionales.

La creación de la AEE (Agencia Espacial Española) tuvo como objetivo contribuir a la estrategia de seguridad nacional de España y elaborar el plan de acción en estrategia espacial. Apoyan las actividades relacionadas con el tráfico espacial; vigilan las actividades del Programa Nacional de Vigilancia y Seguimiento Espacial (SST) y el Programa de Conciencia Situacional Espacial (SSA); y se ocupan de la ciberseguridad y la protección de la información entre otras actividades[27]. España ha incrementado, con el tiempo, su nivel de participación en la Agencia Espacial Europea. A través del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, España aumentó en 2022 su contribución a la ESA[28]. El país, según lo visto en 2023, ampliará su contribución a un máximo anual a la ESA hasta 2027. Esta tendencia se corresponde con las medidas

[25] Boletín Oficial del Estado, «Real Decreto 524/2022, de 27 de Junio, Por El Que Se Dispone El Cambio de Denominación Del Ejército Del Aire Por La de Ejército Del Aire Y Del Espacio.» (2022), https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-10787. Fecha de la consulta 30.11.2024

[26] Boletín Oficial del Estado, «Real Decreto 158/2023, de 7 de Marzo, Por El Que Se Aprueba El Estatuto de La Agencia Estatal 'Agencia Espacial Española'.» (2023), https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2023-6082 Fecha de la consulta 30.11.2024

[27] Agencia Espacial Española, «Defensa Y Seguridad,» Aee.gob.es (Agencia Espacial Española, 2025), https://www.aee.gob.es/Seguridad.html Fecha de la consulta 30.11.2024

[28] Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, «El Ministerio de Ciencia E Innovación Aumenta En Un 20% La Aportación de España a La Agencia Espacial Europea,» Ministerio de Ciencias, Innovación y Universidades, 2022, https://www.ciencia.gob.es/Noticias/2022/Noviembre/El-Ministerio-de-Ciencia-e-Innovacion-aumenta-en-un-20-por-ciento-la-aportacion-de-Espana-a-la-Agencia-Espacial-Europea.html Fecha de la consulta 30.11.2024

adoptadas por el Estado para prepararse mejor ante las tendencias mundiales. En la misma línea, España cuenta actualmente con 39 satélites en órbita en funcionamiento (ya sean de uso militar, civil o ambos a la vez). El cuadro con más información figura en el anexo.

Una prueba más de que la visión española del espacio ha evolucionado es el cambio de nombre del Ejército del Aire en 2022. Se cambió el nombre para incluir el espacio exterior: en lugar de Ejército del Aire pasó a llamarse Ejército del Aire y del Espacio[29]. Las nuevas amenazas existentes exigen Estados resilientes, capaces de adaptarse a las nuevas circunstancias. El espacio contiene numerosas amenazas que pueden suponer un problema real para la continuidad de los estados. La ampliación de la titularidad de las Fuerzas Aéreas para incluir el espacio exterior demuestra que España necesita dirigir su atención y su poder hacia nuevos dominios. Hay que abordar todas las áreas geoestratégicas y ésta es una forma de hacerlo.

Conclusión

A lo largo de este ensayo queda clara una idea: el espacio es hacia donde se dirige el futuro. Lo ha revolucionado todo: las comunicaciones, las iniciativas privadas, la geolocalización, etc. Ha dado forma a un nuevo mundo en el que tecnologías realmente impensables están al alcance de todos. El espacio, como herramienta, puede utilizarse para fines buenos o no tan buenos. Hemos visto cómo se utilizaban los satélites para seguir el cambio climático y controlar los fenómenos medioambientales. Pero también hemos visto satélites utilizados para localizar objetivos a bombardear durante las guerras.

Todavía está por decidir si el espacio será una empresa pacífica o no. Las pruebas que se han analizado sugieren que la tendencia es hacia una nueva carrera armamentística que implica al espacio y que puede tener consecuencias -sin precedentes- en caso de guerra. Los tratados existentes son la base sobre la que construir. El reto reside en el hecho de que los Estados pueden optar por aprovechar las lagunas existentes en los tratados o negarse a firmar tratados que establezcan la paz y un objetivo común que implique a las materias primas del espacio exterior como se sugiere en el Tratado de la

[29] Boletín Oficial del Estado, Real Decreto 524/2022

Luna. Es hora de que todos los actores decidan si quieren unirse para crear directrices claras que fomenten la transparencia y la colaboración o si quieren establecer las reglas de una futura guerra espacial.

En todo esto, los actores privados tienen algo que decir. También tendrán que elegir entre el beneficio a toda costa o la sostenibilidad. Se ha demostrado que los desechos espaciales pueden acabar con todo si los actores no tienen cuidado. En el peor de los casos, la humanidad se vería abocada al fin de las telecomunicaciones modernas por satélite. Los actores privados también tendrán algo que decir en materia de seguridad. A medida que las tecnologías avancen y los costes privados disminuyan con la innovación, es probable que se conviertan en proveedores indiscutibles de los Estados.

El dilema de la seguridad ha sido un problema en toda la Tierra y trasladarlo al espacio tendría consecuencias devastadoras. Es sólo cuestión de tiempo que un Estado tome la decisión, inducida por el miedo, de poner armas nucleares en órbita. Esto crearía una nueva Guerra Fría con un potencial de destrucción sin precedentes que podría acabar con la humanidad en cuestión de segundos. Parece que éste es el final inevitable, el camino fatal que la humanidad está destinada a recorrer. Sin embargo, aún cabe la esperanza. Organizaciones como la ONU, pero también la UE -lo que incluye a España, han dado tímidos pero poderosos pasos hacia la elaboración de un Código Internacional de Conducta para el Espacio Exterior, una Ley del Espacio. Iniciativas como ésta podrían marcar la diferencia y romper el círculo vicioso del dilema de la seguridad. Sólo mediante la colaboración y la cooperación abierta puede haber un futuro que no acabe en catástrofe.

Anexo

Tabla 1: «Satélites españoles en órbita»

Nombre del satélite en órbita	Año de lanzamiento	Tipo de satélite
1. INTASAT	1974	Microsatélite diseñado para hacer un seguimiento de las irregularidades en la capa de la atmósfera.
2. HISPASAT 1A	1992	La empresa española Hispasat creó este satélite para los negocios de telecomunicaciones que sirve también para el ámbito de la defensa de España
3. HISPASAT 1B	1993	Satélite de telecomunicaciones y radiodifusión
4. UPM/LBSAT	1995	Satélite de la Universidad Politécnica de Madrid creado con objetivos científicos, educativos y de desarrollo tecnológico.
5. HISPASAT 1C	2000	Satélite de telecomunicaciones.
6. HISPASAT 1D	2002	Satélite de telecomunicaciones.
7. DEIMOS 1	2009	Satélite de comunicaciones para áreas del mundo en desarrollo. La iniciativa fue impulsada por la Universidad de Vigo para sus estudiantes de ingenierías y ciencias con el apoyo de UNOOSA y la ESA.
8. HISPASAT 1E	2010	Satélite de telecomunicaciones entre mercados de habla hispana y portuguesa.
9. OPTOS	2013	Satélite diseñado por el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial. Este satélite es de uso científico para experimentos ópticos, de radiación y magnéticos.
10. HUMSAT D	2013	Satélite de telecomunicaciones.
11. DEIMOS 2	2014	Satélite para conseguir imágenes de alta resolución de la Tierra.
12. HISPASAT 36W-1	2017	Satélite de telecomunicaciones.
13. PAZ	2018	Satélite de observación terrestre. Es un satélite radar.

14. HISPASAT 30W-6	2018	Satélite de telecomunicaciones para mejorar el acceso a internet en zonas rurales. Ha sido fruto de la colaboración público-privada.
15. AISTECH SAT-2	2018	Satélite de comunicaciones para controlar y seguir el tráfico aéreo por satélite.
16. UPMSAT-2	2020	Microsatélite experimental de uso científico y educativo.
17. 3CAT-5/A (TVAK-0161)	2020	Satélite de telecomunicaciones.
18. 3CAT-5/B (TVAK-0161)	2020	Satélite de telecomunicaciones.
19. GUARDIAN 1	2022	Satélite para vigilar incendios forestales.
20. MENUT	2023	Satélite para observar la tierra para gestionar el territorio y combatir el cambio climático.
21. GEISAT PRECURSOR	2023	Satélite para detectar metano en la atmósfera.
22. ANSER FLW1	2023	Satélite de observación de ríos, embalses y lagunas de la Península Ibérica.
23. ANSER FLW2	2023	Satélite de observación de ríos, embalses y lagunas de la Península Ibérica.
24. HORACIO	2024	Satélite para observar la emisión de gases de efecto invernadero.
25. HAMMER	2024	Satélite cartográfico.
26. 3CAT-4	2024	Satélite meteorológico y climático.
27. LUR-1	2024	Satélite de observación de la superficie terrestre.
28. SATELIOT 1	2024	Satélite para conectar dispositivos IoT (internet de las cosas) automáticamente cuando no haya cobertura.
29. SATELIOT 2	2024	Satélite de conectividad.
30. SATELIOT 3	2024	Satélite de conectividad.

31. SATELIOT 4	2024	Satélite de conectividad.
32. GARAI-A	2025	Satélite de observación de la Tierra.
33. FOSSASAT 2E19 (TAT-E)	2025	Satélite de comunicaciones.
34. FOSSASAT 2E18 (TAT-A)	2025	Satélite de comunicaciones.
35. HADES-R	2025	Satélite repetidor de FM. Es un satélite de telecomunicaciones radiofónico.
36. HYDRA-T	2025	Satélite de investigación del 6G.
37. SPAINSAT NG1	2025	Satélite de telecomunicaciones para las Fuerzas Armadas españolas y para la OTAN.
38. FOSSASAT 2E20 (TAT-O)	2025	Satélite de comunicaciones.

(Elaboración propia) [30]

*Manuela Carcar Albarrán**

Alumna del Máster de Geopolítica y Estudios Estratégicos en la UC3M

[30] N2YO.com, «SATELLITES BY COUNTRIES AND ORGANIZATIONS», N2YO.com, 2025, https://www.n2yo.com/satellites/?c=SPN&t=country Fecha de la consulta 10.01.2025

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

74/2025 29 de septiembre de 2025



*Marc Vendrell Martínez**

Vencer sin combatir: la vigencia de Sun Tzu en la guerra híbrida moderna

Vencer sin combatir: la vigencia de Sun Tzu en la guerra híbrida moderna

Resumen:

Este artículo analiza la vigencia de los principios de engaño estratégico de Sun Tzu en los conflictos híbridos del siglo XXI. Centrándose en la anexión de Crimea en 2014 y en las tácticas de zona gris chinas en el Mar del Sur de China y Taiwán, muestra cómo el engaño, la desinformación y la negación plausible permiten obtener ventajas políticas y territoriales sin recurrir al combate abierto. Concluye con recomendaciones prácticas para responsables de políticas europeas y occidentales, orientadas a reforzar indicadores de alerta temprana, coordinación interinstitucional y resiliencia social frente al engaño estratégico.

Palabras clave:

Sun Tzu; Engaño estratégico; Guerra híbrida; Crimea 2014; Maskirovka

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

Victory without Fighting: The Relevance of Sun Tzu in Modern Hybrid Warfare

Abstract:

This article analyses the enduring relevance of Sun Tzu's principles of strategic deception in twenty-first-century hybrid conflicts. Focusing on the 2014 annexation of Crimea and on Chinese gray-zone tactics in the South China Sea and Taiwan, it shows how deception, disinformation and plausible deniability enable political and territorial gains without open warfare. It concludes with actionable recommendations for European and Western policymakers to enhance early-warning indicators, inter-agency coordination and societal resilience against strategic deception.

Keywords:

Sun Tzu; Strategic deception; Hybrid warfare; Crimea 2014; Maskirovka

Introducción

Sun Tzu afirmaba que «el supremo arte de la guerra consiste en someter al enemigo sin combatir»[1]. Hoy, esta máxima se materializa en la guerra híbrida, donde la combinación de engaño estratégico, ciberoperaciones y campañas de desinformación permite alcanzar fines geopolíticos sin enfrentamiento abierto.

El caso de Crimea en marzo de 2014 ejemplifica la doctrina rusa de Maskirovka: tropas especiales sin insignias (»little green men») ocuparon puntos clave de la península, mientras una campaña de desinformación y ciberacciones sembraba confusión en la opinión pública internacional[2]. Asimismo, en el Mar del Sur de China y alrededor de Taiwán, Pekín ha empleado tácticas de zona gris (como la construcción de islas artificiales y ejercicios militares no declarados) bajo narrativas de «investigación científica» y «defensa legítima»[3].

La Decepción Estratégica ha sido considerada históricamente como un elemento esencial para alterar las percepciones y decisiones del adversario, combinando el engaño táctico y la sorpresa operativa con fines de lograr una ventaja decisiva. De acuerdo con la Military Review, esta práctica no solo depende de la manipulación de información, sino también de la capacidad de explotar las vulnerabilidades cognitivas y operativas del oponente, generando una atmósfera de incertidumbre. De esta forma, se busca que el enemigo subestime el verdadero propósito o dirección de los movimientos militares, dificultando su capacidad de reacción en el momento crítico.

Por otra parte, el artículo enfatiza la relevancia de integrar los métodos de engaño en la planificación, desde el nivel estratégico hasta el táctico, de manera que los esfuerzos de inteligencia y contrainteligencia operen en consonancia con los objetivos generales de la campaña. Este enfoque holístico exige un entendimiento profundo tanto de la mentalidad del adversario como del contexto operacional, para asegurar la credibilidad de la información manipulada y mantener la coherencia entre las diversas acciones de engaño

[1] Sun Tzu, El arte de la guerra, trad. José Ramón Ayllón (Madrid: Ediciones Planeta, 2015), 20.
[2] Mark Galeotti, «'Hybrid War' and 'Little Green Men': How It Works, and How It Doesn't,» E-International Relations, 16 de abril de 2015, https://www.e-ir.info/2015/04/16/hybrid-war-and-little-green-men-how-it-works-and-how-it-doesnt/.
[3]Qiao Liang y Wang Xiangsui, Unrestricted Warfare (Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House, 1999), 199.

desplegadas. Así, la Decepción Estratégica no solo ha evolucionado con los avances tecnológicos y doctrinales, sino que sigue vigente como una herramienta determinante para alcanzar la superioridad en el campo de batalla contemporáneo.

Este artículo extrae lecciones de estos dos escenarios para proponer medidas prácticas que la Unión Europea y sus aliados pueden adoptar para pasar de una lógica reactiva a una anticipatoria frente a las amenazas híbridas modernas.

Concepto de Decepción Estratégica

El concepto de decepción en el pensamiento militar ha sido desarrollado y aplicado a lo largo de la historia, desde el antiguo Egipto hasta el actual pensamiento estratégico militar contemporáneo. Por ejemplo, la Doctrina Conjunta de Operaciones de Información (JP 3.13) de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, sostiene que «para tener éxito, es necesario que las Fuerzas Armadas estadounidenses obtengan y mantengan la superioridad de la información». Las Operaciones de Información se definen como «el empleo integral de la Guerra Electrónica (EW), las Operaciones de las Redes de Computadores (CNO), las Operaciones Psicológicas (PSYOP), la Decepción Militar (MILDEC) y la Seguridad de las Operaciones (OPSEC), en conjunto con las capacidades de apoyo y actividades relacionadas, para influir, interrumpir, corromper o usurpar la toma de decisiones humanas y automatizadas adversarias, al tiempo que se protege la nuestra[4].

Los textos militares chinos sobre las enseñanzas atribuidas a Sun Tzu destacan la naturaleza radical y eficaz del engaño en la guerra china. Ren Li, editor de Lectures en Sun Tzu's Art of War, sostiene que la idea de que «la guerra es una forma de engaño» es el concepto más chocante en Sun Tzu porque favorece un enfoque asimétrico y no coreografiado de la lucha, al tiempo que rechaza cualquier noción de constancia en la guerra. El Ejército Popular de Liberación (EPL) utiliza estos textos militares para alentar a los comandantes a hacer todo lo posible para engañar a sus adversarios, al tiempo que

[4] Rittenberg, Jonathan, Michael Barry, David Hickey, Byung Rhee, y Hunter Cross. «Integrating Information Warfare: Lessons Learned from Warfighter Exercise 18-2.» Military Review, U.S. Army Press, 2019.

emplean respuestas ágiles, flexibles y adaptables a las condiciones reales encontradas en el campo de batalla[5].

Para entender mejor el concepto de Decepción Estratégica vamos a pararnos en el concepto de Maskirovka, que según Galeotti (2019), es una doctrina holística que va más allá del simple engaño. Incorpora camuflaje, maniobras encubiertas y desinformación para manipular la percepción del enemigo en múltiples niveles.

Por ejemplo, en su libro Armies of Russia's War in Ukraine (2019) Galeotti aborda cómo la Maskirovka impregna la estrategia rusa a múltiples niveles. En este texto, Galeotti explica que la Maskirovka no se limita a provocar errores específicos en el enemigo a través de técnicas aisladas, sino que es un sistema global para manipular la percepción enemiga, aprovechando la complejidad y la incertidumbre inherentes al entorno operativo.

En la obra 'Hybrid War' and 'Little Green Men': How It Works, and How It Doesn't», Galeotti aborda de manera explícita la forma en que la Maskirovka se utiliza en el contexto de la guerra híbrida rusa. En la obra se explica que la Maskirovka no es simplemente un mecanismo de engaño puntual, sino una estrategia integral que combina operaciones de engaño, camuflaje, maniobras encubiertas y campañas de desinformación para manipular la percepción del enemigo de forma general.

Por su parte, Michael Howard, historiador inglés y profesor de la Universidad de Oxford, experto en Estrategia, analiza en su libro Strategic Deception in the Second World War, cómo la estrategia de engaño desempeñó un papel crucial durante la Segunda Guerra Mundial. En su obra, Howard destaca que las operaciones de engaño no fueron meramente maniobras tácticas aisladas, sino componentes integrales de la planificación militar aliada. Por ejemplo, la operación Fortitude, diseñada para desviar la atención del enemigo de la verdadera ubicación del desembarco en Normandía, ejemplifica cómo el engaño estratégico se utilizó para generar una incertidumbre muy alta en las fuerzas enemigas, debilitando su capacidad de respuesta y alterando sus cálculos estratégicos. Según Howard, estos engaños fueron fundamentales para crear un entorno de confusión

[5]Qiao Liang y Wang Xiangsui, Unrestricted Warfare

en el adversario, permitiendo que los Aliados aprovecharan ventajas decisivas en momentos críticos del conflicto. Sin estos engaños estratégicos, la historia quizás no hubiera sido la que fue.

Principios clásicos y evolución doctrinal: Fundamentos de Sun Tzu

Profundizando en la figura de Sun Tzu, fue un general, estratega y filósofo militar chino que se cree que vivió entre los siglos VI y V a.C., durante el periodo de los Estados Combatientes (475-221 a.C.). Esta era fue una de las más turbulentas en la historia de China, caracterizada por conflictos constantes entre varios reinos que luchaban por el dominio del territorio. Se dice «se cree» porque no se ha podido confirmar si fue una persona realmente o una escuela de pensamiento estratégico china.

En este contexto de guerra y caos, surgió un pensamiento estratégico sofisticado, con el desarrollo de nuevas tácticas militares y una mayor importancia de la inteligencia y la planificación en la guerra. Fue en este ambiente donde Sun Tzu escribió El Arte de la Guerra, un tratado que no solo se centraba en la táctica y la estrategia militar, sino también en la psicología del conflicto, la diplomacia y la guerra como una extensión del gobierno y la política[6].

El salto cualitativo de la estrategia en años posteriores de la obra de Sun Tzu se puede equiparar al impacto de la obra de Maquiavelo de «el Príncipe» en la Ciencia Política, es decir, de un gran impacto intelectual en todo un ámbito.

El libro de «El arte de la guerra» se basa en varios principios clave, como:

- La guerra como último recurso: Sun Tzu advierte que la guerra debe evitarse siempre que sea posible y que el mayor logro es vencer sin combatir, a través de la manipulación, la diplomacia y la subversión.

[6] Mark Galeotti, Todo es un arma: Una guía de campo para las nuevas guerras (Madrid: Desperta Ferro Ediciones, 2023), p.2

- La importancia de la información y el engaño: La Decepción Estratégica es fundamental para confundir al enemigo y ganar ventaja. Sun Tzu aconseja hacer que el adversario perciba falsamente la realidad para inducirle al error.

- La adaptabilidad y el conocimiento del entorno: Un general exitoso es aquel que se adapta a las circunstancias y comprende tanto sus propias fuerzas como las del enemigo. De hecho, tiene un capítulo en su libro exclusivo para el terreno.

- La moral y la disciplina: Un ejército debe estar bien organizado y moralmente fuerte para evitar el colapso en combate, y aquí es vital la formación y motivación de los altos mandos.

Sun Tzu enfatiza en El Arte de la Guerra que la Decepción Estratégica (aplicando el concepto de forma implícita) es fundamental para obtener la victoria sin necesidad de un enfrentamiento directo. Sus enseñanzas sobre el engaño buscan explotar las vulnerabilidades del enemigo, desorientarlo y manipular su percepción de la realidad.

Un ejemplo real es lo que muestra el artículo escrito por Christopher Bodeen de AP News[7] en el uso de la desinformación por parte de China para intentar debilitar la democracia en Taiwán. En lugar de recurrir a una confrontación militar directa, es decir, llegar a la victoria sin tener bajas y un enfrentamiento cruel y con pérdidas para todos.

En este caso se puede destacar lo siguiente de como China aplica tácticas de manipulación informativa:

- Campañas de desinformación masiva: China ha aumentado en un 60% la difusión de información falsa o sesgada en plataformas como Facebook, X (antes Twitter) y TikTok. Esto busca alterar la percepción pública, influir en la opinión electoral y generar divisiones internas en Taiwán.

- Uso de información ambigua y difícil de verificar: Similar a la doctrina rusa de la Maskirovka de la que hablaremos a continuación, China no solo difunde propaganda,

[7] Christopher Bodeen, «Taiwan Says China Is Redoubling Efforts to Undermine Democracy with Disinformation,» AP News, 4 de enero de 2025.

sino que también crea un entorno de incertidumbre en el que la verdad es difícil de distinguir de la manipulación.

- Ataques a la legitimidad de la democracia taiwanesa: La estrategia china no solo busca debilitar la moral de la población, sino también proyectar a nivel internacional la idea de que Taiwán es un estado fallido o incapaz de gobernarse de manera independiente, facilitando su narrativa sobre la reunificación.

Estudios de caso

La decepción estratégica en Crimea

Uno de los ejemplos más notorios de Decepción Estratégica moderna es el uso por parte de Rusia de tropas sin identificación oficial (conocidas popularmente como «hombrecillos verdes») durante la anexión de Crimea en 2014. Estas fuerzas eran, en realidad, unidades de élite rusas como los Spetsnaz, desplegadas sin insignias nacionales ni marcas visibles que las vincularan oficialmente al Kremlin. Esta táctica permitió a Moscú operar en una zona gris, evitando inicialmente una respuesta armada directa tanto por parte de Ucrania como de actores internacionales, al no poder atribuir formalmente la ocupación a Rusia. Este método se enmarca en la doctrina de Maskirovka, el arte del engaño militar ruso, cuyo objetivo es, como se ha comentado anteriormente, confundir, desorientar y paralizar la capacidad de reacción del adversario. Tal como explica Mark Galeotti, la negación creíble de la implicación rusa fue clave para consolidar rápidamente el control territorial, manipular la narrativa mediática y preparar el terreno político para el referéndum de anexión. Esta estrategia no solo mostró la efectividad de las operaciones no lineales, sino que evidenció cómo la manipulación de la percepción y la ambigüedad operacional se han convertido en armas fundamentales en la guerra contemporánea[8].

Este enfoque representa una sofisticada forma de guerra híbrida, donde el uso de medios convencionales se combina con herramientas asimétricas y no convencionales: manipulación mediática, desinformación, ciberataques y, en este caso, soldados sin

[8] Mark Galeotti, Hybrid War or Gibridnaya Voina? Getting Russia's Non-Linear Military Challenge Right (Rome: NATO Defense College, 2015)

identificación. La ocupación de Crimea fue ejecutada con una eficiencia, tal que apenas se registraron enfrentamientos armados significativos, y la rendición de las fuerzas ucranianas se produjo con mínimos costes humanos. La operación logró sus objetivos estratégicos (el control efectivo del territorio y la celebración de un referéndum sin reconocimiento internacional) sin desencadenar una guerra abierta, evidenciando la eficacia de este tipo de maniobras dentro del pensamiento estratégico contemporáneo.

Esta táctica refleja una evolución del concepto clásico de «guerra sin combate» descrito por Sun Tzu, en el que la victoria se alcanza a través del engaño, la manipulación y la confusión, antes que mediante el uso directo de la fuerza. Así, la operación en Crimea se convierte en un ejemplo paradigmático de cómo la Decepción Estratégica y la guerra híbrida se entrelazan en los conflictos contemporáneos.

Taiwán y el Mar del Sur de China

Una de las formas más sofisticadas de Decepción Estratégica empleada por China en el marco de su guerra asimétrica es la construcción sistemática de islas artificiales en el mar del Sur de China. Según Robert F. Gold, oficial del Ejército de Estados Unidos y analista estratégico, esta campaña planificada ha permitido a China crear una red de puestos avanzados militarizados que refuerzan su estrategia de antiacceso y denegación de área (A2/AD), dificultando cualquier intento de intervención extranjera, especialmente por parte de EE. UU. o sus aliados regionales. Estas islas, que inicialmente se presentaban como infraestructuras con fines civiles y de investigación, fueron progresivamente equipadas con pistas aéreas, radares y sistemas de defensa antiaérea, lo que demuestra un uso deliberado del engaño narrativo para minimizar la percepción de amenaza durante su consolidación. Esta táctica encaja dentro de una estrategia más amplia en la que el poder se proyecta sin confrontación directa, pero con efectos disuasivos tangibles[9].

[9] Robert F. Gold, «El poder disuasivo de China: Creando desafíos de antiacceso en el Indo-Pacífico,» Military Review, Edición Hispanoamericana, segundo trimestre de 2021, Army University Press.

Para evitar este tipo de engaños, es importante que los militares que deban analizar imágenes satelitales y proporcionar información fiable estén formados en IMINT, Inteligencia de Imágenes, puesto que habría hecho de esto un engaño menor.

En el contexto de las estrategias de zona gris implementadas por China en Asia Oriental, se observa una aplicación contemporánea de los principios establecidos por Sun Tzu en El arte de la guerra, y por eso es necesario su estudio y entendimiento. Según Inés Arco Escriche, investigadora del Cidob, China persigue sus intereses mediante acciones que difuminan los límites entre la paz y el conflicto, evitando así enfrentamientos directos con potencias como Estados Unidos. Este enfoque refleja la máxima de Sun Tzu: «la excelencia suprema consiste en vencer al enemigo sin librar batalla», evidenciando cómo las tácticas asimétricas y la adaptabilidad estratégica son fundamentales para neutralizar al adversario sin recurrir a la confrontación abierta[10].

En la actualidad, las acciones de China en el mar de la China Meridional como la construcción de islas artificiales y la implementación de medidas de antiacceso, representan una manifestación de estas estrategias de zona gris. Estas iniciativas buscan consolidar el control territorial y disuadir la intervención de otras potencias sin desencadenar un conflicto armado. Esta táctica refleja la aplicación práctica de los principios de Sun Tzu, donde la astucia y la estrategia indirecta son preferidas sobre el enfrentamiento directo, subrayando la continuidad de su influencia en la política de seguridad china contemporánea.

La vigencia del pensamiento de Sun Tzu en la estrategia contemporánea sigue manifestándose en la doctrina y las prácticas de actores como Rusia y China, particularmente en el uso sistemático de la Decepción Estratégica. Esta realidad nos lleva a considerar que, en el contexto europeo, podría ser de interés profundizar en el estudio de este autor clásico. Asimismo, se observa una creciente atención hacia metodologías que permiten anticipar y detectar amenazas híbridas.

[10] Irene Arco Escriche, Vencer sin librar batalla: estrategias de zona gris de China en Asia Oriental (Barcelona: CIDOB, 2022).

A continuación, se señalan algunas áreas que pueden ser interesantes puesto que se ven como posibles líneas de evolución hacia una mejor seguridad frente a esta amenazas, más allá de los sistemas existentes: Sistema armonizado de alerta híbrida.

La UE dispone actualmente de múltiples nodos de vigilancia (EU INTCEN, SatCen, CERT-EU, MARSUR, Frontex), aunque operan con protocolos y flujos de datos frecuentemente aislados. En el contexto de la Guerra Híbrida, el intercambio eficaz de Inteligencia (especialmente SIGINT, IMINT y OSINT) cobra una importancia estratégica. La experiencia muestra que incluso dentro de un mismo país este intercambio puede ser complejo (como en el caso de EE.UU. con su diversidad de agencias, como CIA, NSA, FBI, Homeland Secutiry...), lo cual se amplifica a escala europea.

Centro europeo para amenazas híbridas

Se puede reflexionar respecto a la necesidad de contar con una estructura permanente (ajena a dependencias OTAN) capaz de operar 24/7 y coordinar medidas como sanciones, respuestas diplomáticas conjuntas o acciones de contrainformación. La actual incertidumbre geopolítica en torno a la OTAN y sus prioridades estratégicas ha abierto un debate sobre la autonomía europea en este terreno.

Formación y resiliencia informativa

Diversos informes señalan la utilidad de los programas de alfabetización mediática tanto para periodistas como para el conjunto de la ciudadanía. La creciente exposición social a campañas de desinformación apunta a que la educación informativa no debe limitarse al ámbito experto. El impacto de estas dinámicas en la polarización social y en la erosión de la confianza democrática ha sido objeto de especial atención en los últimos años. La muestra es que han existido injerencias reales de desinformación en procesos electorales muy delicados.

Protocolos de respuesta rápida

La existencia de mecanismos automáticos para activar sanciones o emitir comunicados oficiales en menos de 48 horas podría marcar una diferencia decisiva ante operaciones de Decepción Estratégica, como se evidenció en el caso de Crimea. Algunos países

europeos del este (Letonia, Finlandia, Estonia, Lituania o Ucrania) podrían ser especialmente vulnerables ante este tipo de amenazas.

Esta problemática es la misma que para otros protocolos, puesto que la coordinación de múltiples países con diferentes contextos y diferentes intereses, a veces puede ser complicada.

Pensamiento estratégico en actores europeos

Mientras actores estratégicos de Rusia o China muestran una interiorización avanzada de la lógica de la Decepción Estratégica, en Europa todavía existe margen de recorrido. En el caso español, ya se cuenta con profesionales altamente capacitados, pero podría considerarse pertinente que este conocimiento estratégico se extienda hacia actores estratégicos como gobiernos, parlamentos o mandos intermedios.

Conclusiones

La combinación de engaño estratégico, operaciones encubiertas y campañas de desinformación permite a potencias como Rusia y China alcanzar objetivos sin desembocar en un conflicto convencional. Para contrarrestar eficazmente estas amenazas, la UE debe adoptar un enfoque anticipatorio: implementar sistemas de alerta híbrida, consolidar la cooperación interinstitucional y reforzar la resiliencia informativa de la sociedad. Solo así podrá preservar la estabilidad de su vecindad y garantizar la disuasión preventiva frente a la guerra híbrida moderna.

El 11-S, la invasión rusa de Crimea en 2014 o el ataque de Hamás el 7 de octubre de 2023 a población israelí nos debe mostrar la importancia de estar preparados para situaciones estratégicas sorpresivas y que solo se visualizaban como cisne negro, como algo improbable. Esto puede ser la delgada línea entre la caída rápida de un territorio y la posterior guerra, a ganar la guerra sin combatir, con medidas preventivas eficaces.

Básicamente, las líneas de acción propuestas no son sino actualización para la actualidad de tres reglas esenciales de Sun Tzu: «Vencer sin combatir» (disuasión anticipatoria mediante señales de coste inmediatas); «Conoce a tu enemigo y conócete

a ti mismo» (fusión de inteligencia SIGINT-IMINT-OSINT para cerrar la niebla informativa); y «La velocidad es la esencia de la guerra» (manual de respuesta rápida y cadena de mando UE-OTAN en tiempo real). Al integrar sistemas de alerta híbrida, unificar la narrativa estratégica y entrenar a la sociedad frente a la desinformación, la Unión Europea aplica los viejos principios del Arte de la Guerra al dominio digital y multidimensional del siglo XXI. Así, la UE se alinea con la enseñanza más perdurable de Sun Tzu: «Lo excelente no es vencer en todas las batallas, sino quebrar la resistencia del enemigo sin luchar».

Por concluir, conviene subrayar que la eficacia de cualquier arquitectura o sistema de prevención híbrida depende de un proceso de mejora continua: del mismo modo que Sun Tzu aconsejaba de forma implícita en su pensamiento que hay que «afilar la espada cada día aun en tiempos de paz», la UE debe evaluar periódicamente sus indicadores de alerta, ensayar nuevas doctrinas de respuesta conjunta y actualizar el marco legal que sustenta las sanciones y contra-medidas. Sólo así (mediante un ciclo permanente de retroalimentación, entrenamiento y adaptación) podrá mantenerse un paso por delante de los adversarios, evitar golpes sorpresa en la «zona gris» y consolidar una disuasión creíble que haga innecesario el empleo de la fuerza convencional. En tiempo de paz, hay que prepararse para la guerra, en caso contrario, cuando venga, no tendremos tiempo para prepararnos.

Además, vale la pena recordar que la verdadera fortaleza de la Unión Europea descansa en algo tan sencillo como mantenerse alerta y unida. Igual que un jugador de ajedrez que repasa sus aperturas cada día, las instituciones europeas deben revisar con regularidad sus planes, compartir lo aprendido entre todos los socios y hablar con una sola voz cuando surjan las primeras señales de engaño. Esa combinación de vigilancia constante y apoyo mutuo (más que cualquier tecnología o nueva norma) es la que, en última instancia, disuadirá a quienes buscan aprovecharse de nuestras fisuras, que debido a la estructura que tenemos, son numerosas.

Marc Vendrell Martínez*
Profesor de Análisis de Inteligencia y Geoestrategia en LISA Institute
Director Académico área Inteligencia en LISA Institute
@VendrellMarc



ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

bie3

Documentos

INVESTIGACIÓN

índice



Documentos

INVESTIGACIÓN

1085 El Magreb: oportunidades y desafíos para España en el nuevo escenario internacional. Elena C. Díaz Galán

Documento de Investigación

03/2025 9 de julio de 2025

Elena C. Díaz Galán [1]

El Magreb: oportunidades y desafíos para España en el nuevo escenario internacional



El Magreb: oportunidades y desafíos para España en el nuevo escenario internacional

Resumen:

El Magreb vuelve a ser escenario de atención para la política europea y española. Tanto en el marco de la acción exterior de la Unión Europea (UE) como en las últimas decisiones políticas de nuestro país se observa que el Magreb es un área prioritaria en las relaciones políticas, comerciales, sociales, o culturales, lo que además se ha expresado de forma explícita. Esto se advierte también en los datos y sucesos de los últimos años, y en el acercamiento de carácter político por parte de España a países como Marruecos o Mauritania. Además, han sido habituales desde hace tiempo las relaciones del Magreb con Europa, en particular, con la UE, en ámbitos centrales como la seguridad y la defensa, o las migraciones, lo que sigue constituyendo un desafío para la política comunitaria. En definitiva, se trata de un tema que, de una u otra manera, ha estado presente en los últimos tiempos en la visión de la política exterior española y europea pero que, tomando en cuenta los cambios que se están produciendo en las relaciones internacionales actuales, podría generar nuevas oportunidades para consolidar la UE como un colaborador y socio preferente en la región, a través del liderazgo de España, y ante las «amenazas» de otros relevantes actores.

Palabras clave:

España. Unión Europea. Relación estratégica. Cooperación. Liderazgo. Magreb

---

[1] Elena.galan@urjc.es. Este trabajo se ha realizado en el marco del Grupo de investigación de alto rendimiento en Libertad, Seguridad y Ciudadanía en el Orden Internacional de la Universidad Rey Juan Carlos (INTER-CIVITAS), así como forma parte del Proyecto CLAEU - European Union policy in Latin America and the Caribbean: Values, principles and areas of action, de la European Commission-Universidad Rey Juan Carlos, Referencia externa: 101127378.

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

Elena C. Díaz Galán

The Maghreb: opportunities and challenges for Spain in the new international scenario

Abstract:

The Maghreb is once again the focus of attention for European and Spanish policy. Both in the framework of the external action of the European Union (EU) and in the latest political decisions of our country, Maghreb is seen as a priority area in political, commercial, social and cultural relations, which has also been explicitly expressed. Furthermore, it is shown in the data and events of recent years, and in Spain's political rapprochement with countries such as Morocco and Mauritania. Moreover, the Maghreb's relations with Europe, in particular with the EU, in central areas such as security and defence, or migration, have been commonplace for some time now, and this continues to be a challenge for EU policy. In short, this topic has been present in recent times, in one or another way, both in the vision of Spanish and European foreign policy but, due to the changes taking place in current international relations, it could generate new opportunities to consolidate the EU as a collaborator and preferential partner in the region, through the leadership of Spain, and in the face of the «threats» of other relevant actors.

Keywords:

Spain. European Union. Strategic relationship. Cooperation. Leadership. Maghreb.

Introducción

El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación del Gobierno de España reconoce, en la ficha sobre el Magreb dentro de la parte relativa a su política exterior, que «tanto el Magreb como Oriente Próximo constituyen un pilar fundamental y prioritario de nuestra acción exterior. Ambas regiones están experimentando cambios profundos, *portadores de oportunidades y desafíos para los intereses de nuestro país*»[2]. La expresión de esta voluntad, unida a la reciente práctica desarrollada por España, así como los datos que demuestran las estrechas relaciones económicas, sociales y culturales entre España y el Magreb, llevan a confirmar que particularmente esta región, aunque también el Sahel[3], se constituyen en áreas de sumo interés para nuestro país desde hace algún tiempo[4].

En los últimos decenios, los expertos y la doctrina científica española se han hecho eco de estas relaciones que han sido analizadas en múltiples ocasiones y desde distintas perspectivas, al menos, desde el punto de vista histórico, económico y de seguridad. Los vínculos entre el Magreb-Sahel y España son un tema clave en las relaciones internacionales siglo XXI, para la política exterior española. Esto se aprecia claramente en el resumen ejecutivo de la Acción Exterior de España para los años 2025-2028, ya que si bien «América Latina y el Caribe es una constante en la identidad y la acción exterior de España» y, además, «en los próximos cuatro años el objetivo es redoblar este esfuerzo y fortalecer el Espacio Iberoamericano», este Plan afirma que en España, para los próximos años, se «intensificarán nuestras relaciones con los países de la cuenca mediterránea en el Magreb y Oriente Medio, con una apuesta firme por la paz y la estabilidad de nuestro vecindario sur». Además, «se continuará invirtiendo en un salto cualitativo en nuestra relación con África, a través de la implementación de la nueva Estrategia España-África 2025-2028 y con un foco especial en África Occidental»[5].

---

[2] Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación del Gobierno de España, Magreb y Oriente Próximo, https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/Magreb-y-Oriente-Pr%C3%B3ximo.aspx. (Cursiva añadida)
[3] Entre otros: URTEAGA GUIJARRO, Diego, 15 años de relaciones entre España y el Sahel, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEES), Documento Marco, 09/2020, 9 de octubre de 2020, pp. 870-891.
[4] En particular, algunos países del Magreb como Marruecos: VILAR, Juan B.; HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel; y VILAR, María José (edts.), Monográfico sobre: las relaciones de España con el Magreb, siglos XIX y XX, Anales de Historia Contemporánea, nº. 23, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 2007.
[5] Ministerio de Asuntos exteriores, Unión europea y Cooperación, Estrategia de Acción Exterior de España, 2025-2028. Una política exterior con identidad propia, p. 7.

En este sentido, conviene recordar que cuatro países de los que integran África Occidental, uno de ellos pertenece también a la región del Magreb (Mauritania) y, si tomamos como referencia la definición institucional de algunos autores sobre el Sahel[6], también se incluirían en esta región cuatro de sus cinco países (Mauritania, Mali, Níger, y Burkina Faso)[7]. En todo caso, por su cercanía geográfica, y también en parte por la lengua y la cultura, el espacio del Magreb sería el que guarda vínculos más estrechos y profundos con España y, en particular, al menos cuatro países de esta región: Marruecos, por un lado, y Argelia, Túnez, y Mauritania, por otro. El primero de forma histórica, y los países del segundo grupo de manera más reciente.

Así, hace menos de un año, en la Declaración Conjunta entre Mohamed Ould Cheikh El Ghazouani, presidente de la República Islámica de Mauritania, y Pedro Sánchez, se afirmó con rotundidad que «Mauritania es país prioritario para la cooperación española». Y, asimismo, se recordó «el excelente estado de las relaciones bilaterales» entre los dos países, indicando algunos de los instrumentos de colaboración adoptados recientemente en «ámbitos como la sanidad, las migraciones y la seguridad, expresando su voluntad de seguir profundizando en la cooperación en estos sectores tradicionales y de ampliarla a nuevos ámbitos de interés mutuo»[8] en los próximos años. Incluso, se podría recordar también, en esta línea, la existencia de Tratados de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre España y Marruecos, Argelia, Túnez y Mauritania.

Por lo tanto, si bien América Latina y el Caribe no solo sigue siendo una región clave para España y un espacio de hermandad histórico-cultural y lingüístico, los datos muestran, sin embargo, que se está produciendo un acercamiento significativo entre España y África, tanto de carácter general como en relación con determinados países, en diferentes sectores de la cooperación y en materias y formas de colaboración de distinta naturaleza. En el informe España-África, publicado en noviembre de 2024, se

[6] LOSADA FERNÁNDEZ, Ángel, El Sahel: un enfoque geoestratégico, Real Instituto El Cano, ARI 95/2018 2 de agosto de 2018, pp.1-6.

[7] En todo caso, cabe recordar que no es sencilla la identificación de los países que integran estas regiones y que podría haber variaciones en función de los criterios utilizados. Además del trabajo antes mencionado, ver también: FELIU MARTÍNEZ, Laura, La situación del Magreb en la escena internacional actual, Cuadernos de estrategia, nº. 106, 2000 (Ejemplar dedicado a: Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010), pp. 19-68.

[8] Declaración conjunta entre el Reino de España y la República islámica de Mauritania, Nuakchot, 27 de agosto de 2024, p. 3, https://embajada-mauritania.es/2024/08/28/declaracion-conjunta-entre-la-republica-islamica-de-mauritania-y-el-reino-de-espana/.

indica que «España exporta mercancías por más valor a África que a América Latina (10.429 millones de euros frente a 9.760 millones en primer semestre de 2024, pero la tendencia se mantiene en general desde hace años) e importa mercancías de África por un valor muy superior a las que provienen de América Latina (18.225 millones frente a 11.872 millones de euros en el primer semestre de 2024)»[9]. Y, como se observa en el siguiente gráfico, publicado en febrero de 2025, Marruecos sería uno de los países africanos con más importaciones y exportaciones, desde y hacia España[10].

18. Desglose por áreas geográficas. Febrero de 2025.

Área Geográfica	EXPORTACIONES			IMPORTACIONES			SALDO (Mill. €)	
	Millones €	% total	tva (%)	Millones €	% total	tva (%)	feb-25	feb-24
ÁFRICA	**1.896,6**	**5,9**	**14,1**	**2.941,7**	**8,3**	**-4,4**	**-1.045,0**	**-1.414,2**
Argelia	198,1	0,6	157,6	416,8	1,2	-7,5	-218,7	-373,5
Egipto	104,2	0,3	6,2	105,0	0,3	-13,1	-0,8	-22,8
Marruecos	1.045,1	3,3	-0,1	907,5	2,6	3,5	137,6	169,1
Nigeria	29,5	0,1	17,7	407,0	1,1	-48,9	-377,5	-770,7
Sudáfrica	110,1	0,3	7,2	83,3	0,2	10,5	26,8	27,3

Fuente: Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, Gobierno de España, Informe Mensual de Comercio Exterior, febrero 2025.

[9] Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Gobierno de España, España África 2025-2028, Trabajando juntos a través de una relación estratégica, noviembre de 2024, p. 45.
[10] Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, Gobierno de España, Informe Mensual de Comercio Exterior, febrero 2025, p. 13, https://comercio.gob.es/ImportacionExportacion/Informes_Estadisticas/Paginas/Informes-periodicos.aspx

Las cifras económicas, aunque elocuentes, no son las únicas que evidencian este acercamiento. Respecto a la influencia cultural y, en particular, el interés por la lengua española en el Magreb se ha destacado que durante el año 2023-2024, y en relación con los cursos de español, «el mayor volumen de actividad se localiza, al igual que el pasado curso, en el área geográfica del Magreb, con 26.741 matrículas»[11]. En especial, «el idioma español está presente, si bien de forma modesta, en países como Argelia, Túnez, Libia e incluso Mauritania. En el caso de Argelia, además, el español es hablado como segunda lengua por los refugiados saharauis establecidos en la provincia de Tinduf», aunque «el país en el que la presencia del español resulta más intensa es, sin duda, el Reino de Marruecos», afirmándose que «en el norte de Marruecos el español puede considerarse *como una segunda lengua* para muchos de sus hablantes»[12] lo que es bastante significativo. La influencia de la lengua española en la región tiene un gran valor como elemento clave de la política exterior y «soft power» de nuestro país hacia el espacio geográfico del Magreb[13].

Ahora bien, estas relaciones España-Magreb involucran también a otros actores relevantes de las relaciones internacionales del siglo XX y del siglo XXI, como son la UE, los Estados Unidos, y Rusia lo que, sin duda, va a condicionar el papel que pueda jugar España en la región africana y su *necesario, fuerte o controlado protagonismo*. Además, en los últimos años, se ha revitalizado la presencia de estos actores globales, sobre todo de EEUU y Rusia (y de múltiples maneras), en los países de América Latina y el Caribe[14], y en determinados países del Magreb, lo que afectará a la política exterior española en este espacio. Tampoco cabe olvidar los lazos históricos, en muchos casos por el vínculo España-América Latina y el Caribe, de algunos Estados latinoamericanos y caribeños con zonas del Magreb[15]. En definitiva, una amalgama y una anudada red de relaciones, intereses y actores que van a complicar y condicionar la evolución del vínculo bilateral y triangular: Magreb-España, y Magreb-España-UE.

---

[11] Instituto Cervantes, Memoria 2023-2024, p. 83.
[12] FERNÁNDEZ VÍTORES, David, La pervivencia del español en el Magreb, Centro Virtual Cervantes, https://cvc.cervantes.es/lengua/iecibe/03_fernandez.htm
[13] Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, El español en el mundo, 24 de enero de 2025, https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/ElEspanolEnElMundo.aspx (cursiva añadida).
[14] Un trabajo reciente en la materia: MALAMUD, Carlos, y NÚÑEZ, Rogelio, Rusia en América Latina, año y medio después de la invasión de Ucrania, Real Instituto El Cano, ARI 109/2023, 2 de noviembre de 2023, pp.1-12.
[15] BOUSSELHAM, Dina, América Latina y el Magreb, Nuevatribuna, 2 de enero de 2014, https://www.nuevatribuna.es/articulo/america-latina/america-latina-y-maghreb/20140102162152099624.html

En el marco de la UE, es Francia con toda seguridad el país que más vínculos tiene tradicionalmente con el conjunto de la región africana. Sin embargo, el actual rechazo a las políticas francesas en el continente africano, ligado a la relación particular de España con Marruecos, como uno de los actores clave de la región, podrían ayudar a que nuestro país dirigiera, en el marco de la UE, las políticas hacia el Magreb en un contexto geopolítico internacional de máxima tensión y en el que Francia ha perdido claramente influencia[16]. En esencia, hablar de la relación entre España y África pasa necesariamente por analizar las conexiones con el Magreb, ya que Marruecos es un actor muy destacado de esta región, realidad de la que, como en años anteriores[17], también se hace eco la actual Estrategia de acción exterior de España para el periodo 2025-2028.

Además, entre España y el Magreb existe un vínculo bastante completo desde el punto de vista de las relaciones internacionales, al menos, por dos factores. Por un lado, por los eventuales «roces de vecindad» entre España y los países que integran la región del Magreb, aspecto que influye en cuestiones esenciales de la política exterior como la seguridad y la defensa o las migraciones; y, por otro lado, por los distintos actores involucrados que, además de países poderosos en la actual comunidad internacional, también incluirían Organizaciones internacionales de cooperación e integración. Por todo, con este trabajo se pretende destacar algunos de los ámbitos y sectores en los que se podría fortalecer la relación España-Magreb, y el papel que podría (y tendría) que jugar España como país líder en la relación con el norte de África, en el marco de su condición de Estado miembro de la UE. Todo ello, desde luego, con especial énfasis en las oportunidades para nuestro país en el contexto de un nuevo orden mundial.

[16] Se ha indicado que: «más allá de las rivalidades internacionales en juego en el continente, estos reveses diplomáticos parecen señalar el fin de la influencia francesa. Además, ponen en duda la capacidad de París para mantener su estatus de potencia media en un momento de severa transformación del orden internacional de posguerra», Instituto Coordenadas de Gobernanza y Economía aplicada, 23 de octubre de 2023, https://www.institutocoordenadas.com/es/dedicacion-tematica/geopo-nuevos-analisis-sobre-temas-geopolitica-internacional/francia-se-asoma-perdida-influencia-en-africa_20252_102.html

[17] Así, se ha destacado que la Estrategia española de acción exterior (2021-2024) «se aproxima hacia el continente africano con una mirada diferenciada hacia el Magreb y el África Subsahariana, fundamentada tanto en razones históricas como en las políticas y en las acciones concretas que se desarrollan en cada una de ellas», DÍEZ ALCALDE, Jesús, África: visión y cooperación desde Europa y España, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis, 01/2024, 9 de enero de 2024, p. 19.

Principales ámbitos en los que se expresa y podría consagrarse la relación España-Magreb

En la actualidad, las relaciones entre España y el espacio del Magreb se proyectan en distintos ámbitos y sectores de la cooperación en los que intervienen diferentes actores. Así, la doctrina ha destacado el papel que, en esta interacción, tienen, entre otras, las empresas, las Organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, las Instituciones autonómicas y nacionales, las Universidades y los Centros e Institutos académicos, o, en general, los distintos partidos políticos[18]. Efectivamente, la presencia y conexión de estos actores tiene reflejo en múltiples campos en los que se desarrollan las relaciones tanto entre España con el Magreb en su conjunto, como las relaciones de carácter bilateral del país ibérico con los distintos países que conforman la realidad magrebí. Aunque también tiene proyección en las relaciones UE-Magreb, o UE-y Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, y Mauritania, sin olvidar el vínculo que se genera con el espacio iberoamericano. Más aún, se ha destacado que «de la pléyade de interacciones que mantiene España en la escena internacional, no muchas alcanzan tanta importancia como las que lo vinculan con Marruecos»[19], que será un país prioritario para la cooperación española dentro de la región.

Además, en el marco de la Unión por el Mediterráneo (UpM), se han aprobado distintos Acuerdos Euromediterráneos de asociación entre la UE y algunos países del Magreb, como Argelia y Marruecos. Los campos de aplicación y contenido esencial de estos Acuerdos refuerzan la tesis de que, más allá de la relevancia de ciertos países magrebís en la colaboración europea, existen también ámbitos de cooperación especialmente notables en los últimos años, - y vinculados entre sí -, tales como el campo de la educación, la cultura y la lengua; la seguridad y la defensa, así como los conflictos territoriales; la conectividad y la migración; y el sector económico en sus diversas

[18] La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses, HERNANDO DE LARRAMENDI MARTÍNEZ, Manuel, (coord.), Ariel España, 2009. Además, los cambios políticos han influido sobremanera en las relaciones entre España y los países del Magreb, véase: MONTABES, Juan; JORDÁN, Javier; y SZMOLKA, Inmaculada, Continuidad y Cambio, La política exterior española hacia el Magreb ha pasado por diferentes fases según el partido de gobierno, Ideas Políticas, marzo 2004, pp. 56-59.

[19] SÁNCHEZ TAPIA, Salvador, Presente y futuro de las relaciones España-Marruecos en el contexto del Magreb, en España-Marruecos: Conciencia geoestratégica, Global Affairs Journal, Center for global affairs & strategic studies, Facultad de derecho-relaciones internacionales, Universidad de navarra, nº.4, enero 2022, p. 7.

dimensiones[20]. En todos ellos se observa, primero, el interés del Magreb por España (y por consiguiente por la UE y América Latina y el Caribe) y viceversa; y, segundo, los vínculos especialmente estrechos de España con el Magreb, dentro del continente africano, y, en particular, con determinados países de la región, entre los que sobresale: Marruecos.

i) En primer lugar, por lo que respecta a la *educación, la ciencia, la cultura y la lengua*, es bien sabido que tanto la lengua francesa como la cultura y el sistema educativo galo, han predominado en el continente africano. Ahora bien, la influencia histórica de la cultura y la lengua española no es desconocida en la región y, sobre todo, en el norte de África, al mismo tiempo que hay una influencia del árabe en la cultura y la lengua española. Con razón se ha afirmado que «en su contacto con los árabes y los norteafricanos de Marruecos, los pueblos ibéricos enriquecieron sus fondos léxicos con palabras árabes haciéndolas suyas», así como «los marroquíes, (…) supieron acoger palabras de origen español y portugués en sus variantes dialectales»[21]. En esta línea, cabe recordar que «en el Magreb viven más 86 millones de personas y son de mayoría árabe»[22], por lo que el predominio del árabe y la influencia del árabe en el español contribuyen a que se generen importantes vínculos lingüísticos entre España y los países de la zona.

A esto se le suma que, en los últimos años, el español ha ganado influencia en la región africana y que, más allá de los nítidos lazos históricos, «la lengua de Cervantes ha tenido un perfeccionamiento notable en el Norte de África, especialmente en Argelia y Marruecos. Diariamente, son más los norteafricanos no hispanohablantes que intentan aprender esta lengua y muchos preparan exámenes internacionales como el Diploma de español como lengua extranjera del Instituto Cervantes para poder encontrar un trabajo

[20] Efectivamente, la propia UE ha señalado que estos Acuerdos euromediterráneos «tienen como objetivo promover: el *diálogo periódico en materia de política y seguridad* con el fin de favorecer la comprensión mutua, la cooperación y las iniciativas comunes; *la cooperación económica, comercial y financiera,* incluyendo: la progresiva liberación del comercio de mercancías; la facilitación del comercio de servicios y el movimiento de capitales para lograr la liberalización tan pronto como se cumplan las condiciones necesarias; el desarrollo sostenible de la región del Mediterráneo; y la integración regional; *la cooperación social, cultural y educacional,* principalmente por medio del diálogo intercultural, el control de las migraciones, el desarrollo de capacidades, el fomento del derecho laboral o la igualdad de género». European Union, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:r14104&frontOfficeSuffix=%2F.

[21] OKAB, Abdesslam, Interacciones lingüísticas: Marruecos - Península Ibérica, Revista de ciencias humanas y sociales / Varia, Al Irfan, n°: 1 293, p. 293.

[22] Entre fronteras, ¿Qué es el Magreb?, http://entrefronteras.com/que-es-el-magreb/

con el mundo español»[23]. Hasta el punto de que Marruecos se sitúa en el cuarto lugar (incluyendo también al bloque de la UE) en la lista de países con mayor población de hispanohablantes, destacándose, como se puede observar en el cuadro de abajo, la cifra de «1.754.485» como el número «total de usuarios potenciales de español» en Marruecos[24].

CUADRO 4 | POBLACIÓN HISPANOHABLANTE EN PAÍSES Y TERRITORIOS NO HISPÁNICOS

País	Grupo Dominio Nativo (GDN)	Grupo Competencia Limitada (GCL)	Total de usuarios potenciales de español
Estados Unidos	41.899.801	15.354.000	57.253.801
UE-27	1.267.000	28.047.000	29.314.000
Reino Unido	216.518	4.882.741	5.099.259
Marruecos	12.774	1.741.711	1.754.485
Canadá	707.400	664.959	1.372.359
Brasil	522.443	170.444	692.887
Filipinas	4.584	562.337	566.921
Suiza	212.970	343.161	556.131
Australia	175.491	384.000	559.491
Sáhara Occidental		423.739	423.739
Belice	58.893	157.363	216.256

[23]MARKRIA, Souhila, La lengua española en Argelia y Marruecos entre pasado y presente: «De la jaketia a la rehispanización», Studii de gramatică contrastivă 38/2022, p. 24.
[24] El español en el mundo, Anuario del Instituto Cervantes 2024, p. 52.

Antillas Neerlandesas	46.621	156.715	203.339
Argelia	1.149	173.600	174.749
Japón	131.000	29.000	160.000
Israel	104.000	45.000	149.000
Aruba	14.737	74.650	89.387
Andorra	34.132	37.545	71.677
Trinidad y Tobago	4.000	66.401	70.401
Noruega	13.000	24.000	37.000

País	Grupo Dominio Nativo (GDN)	Grupo Competencia Limitada (GCL)	Total de usuarios potenciales de español
Guam e Islas Marianas del Norte (Estados Unidos)	1.309	30.924	32.233
Rusia	28.924		28.924
Nueva Zelanda	22.000		22.000
Turquía	5.460	16.200	21.660
Islas Vírgenes (Estados Unidos)	16.788		16.788
China	15.130		15.130
Jamaica	8.500		8.500

Bulgaria		5.000	5.000
India	4.855		4.855
Otros países	160.323		160.323
Total	45.689.802	53.390.493	99.080.295

Fuente: El español en el mundo. Anuario del Instituto Cervantes 2024, pp. 52y 53.

El Instituto Cervantes, con apoyo de las instituciones iberoamericanas, es una pieza clave en la expansión de la lengua española, aunque también de la cultura española con carácter general, lo que acrecienta el interés por nuestro país, especialmente en la totalidad de los países del norte de África y de países concretos del Magreb, como Marruecos, en los que resulta más factible estrechar lazos en los ámbitos académicos, culturales, y lingüísticos. Todo ello hasta el punto de que, como se expresaba por el embajador español en Rabat, al hilo de la Presentación del programa anual de actividades culturales de España en Marruecos 2025, celebrado el 3 de febrero de este año en la capital marroquí, «Marruecos y España viven un momento excepcional en sus relaciones culturales, artísticas y científicas»[25].

Las conexiones en el campo de la educación entre España y Marruecos son cada vez mayores, escalando puestos el sistema español respecto a la prevalencia del sistema francés en el país, y penetrando con fuerza en la región. Este interés se observa tanto en los países del Magreb como, en concreto, en el número de estudiantes marroquíes y argelinos que deciden realizar sus estudios en España. Ya en el año 2004 se señalaba que «cada vez más alumnos marroquíes cursan estudios en las universidades españolas, especialmente en la de Granada, grupos de escritores, artistas e intelectuales publican en español y la televisión oficial marroquí emite un telediario en español en hora de máxima audiencia»[26]. Incluso, un dato adicional sería que, en el año 2024, Libia

[25] Nota de prensa, España refuerza su dialogo cultural con Marruecos, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Embajada de España en Rabat, 3 de febrero de 2025.
[26] MARKIEGI, Xabier, El español en Marruecos, octubre 2004, Instituto Cervantes, p. 31.

contaba con «40.628» estudiantes de español (entre otros, dentro de la enseñanza primaria, secundaria y formación profesional; la enseñanza universitaria y los centros del Instituto Cervantes), cifra que era superada por Marruecos con «62.258» estudiantes, aunque a la cabeza se encontraba el país argelino con un total de «88.679» estudiantes[27]. Hasta el punto de que España y el español se consideran en Marruecos, al menos, la puerta de entrada hacia Europa e Iberoamérica, y nuestro país es la expresión de un «mestizaje» entre cuyos componentes se encuentra la influencia árabe y musulmana[28].

En definitiva, en los últimos años, se advierte una intensa inclinación de los países del Magreb por el idioma español, pero también por el sistema de educación y los Centros de formación y Universidades españolas. A esto se suman las buenas relaciones entre la región del Magreb y España en otros aspectos culturales, como la música, o en ámbitos que potencian los vínculos de naturaleza cultural, como serían los medios de comunicación, o la creación de asociaciones, entre otros[29].

ii) En segundo lugar, por lo que respecta al *ámbito económico*, son conocidos los excelentes nexos que hay, desde hace tiempo, entre el norte de África y España[30], siendo en la actualidad numerosos los buenos datos que se podrían destacar al respecto. En particular, como sucede con las demás materias, esta relación se aprecia fundamentalmente con determinados países del Magreb, como Marruecos y Argelia, a pesar de la compleja situación que vivimos con este último país como consecuencia de acontecimientos recientes en la política exterior española. Además, el campo económico-comercial se podría considerar estratégico para España en las relaciones con el Magreb y, sobre todo, en el liderazgo que nuestro país podría ejercer en la relación Magreb-UE.

---

[27] El español en el mundo, Anuario del Instituto Cervantes 2024, pp. 60 y 61.

[28] Se ha destacado que «podemos hablar, sin temor a equivocarnos, de un mestizaje cultural entre las dos orillas del Mediterráneo que dio lugar a lo que más tarde sería una nación europea con vocación integradora como es la España de hoy» MUÑOZ SÁNCHEZ-BRUNETE, Javier, La enseñanza del español en los países del Magreb. Datos generales, el español en el mundo, Anuario 2003, Centro Virtual Cervantes, https://cvc.cervantes.es/lengua/anuario/anuario_03/munoz/p01.htm

[29] Entre otras muchas, podría destacarse la existencia de «Atalayar Entre Dos Orillas» que «nació en 2013 con el compromiso de satisfacer la urgente necesidad de conocimiento y comunicación sobre la relación de España y Europa con el resto del mundo, en especial con los pueblos mediterráneos, y para promover una mejor coexistencia y entendimiento entre millones de personas», https://www.atalayar.com/estaticas/quienes-somos.html.

[30] ARTETXE LARRABIDE, Aintzane, La Unión Europea y España en su relación con el Magreb: Los casos de Marruecos y Argelia, Tesis Doctoral, diciembre 2015, pp. 191-193.

Veamos la situación en relación con los dos países del Magreb mencionados. Por lo que respecta a los datos relativos a la relación entre Marruecos y España se ha destacado que este país «es el destino de tan solo el 3% de sus exportaciones, y el origen de un modesto 2,2 de sus importaciones. Para Marruecos, sin embargo, España es su principal proveedor y cliente. El país magrebí recibe de España el 15,6% de sus importaciones –por delante de Francia (12,2%), China (10,1%), o Estados Unidos (7,4%)–, y envía a España el 24,1% de sus exportaciones, por delante de Francia (21,6%), Italia (4,7%) o Estados Unidos (4%). España es, pues, un socio comercial capital para Marruecos, mientras que, para España, Marruecos es, por el momento, un socio más»[31]. Por lo que respecta a Argelia, este país también se ha considerado en los últimos años un «socio prioritario»[32] para España en el campo económico y comercial, tanto en calidad de destinatario como, sobre todo, receptor de productos, siendo nuestro país «uno de los principales proveedores y clientes de Argelia», aunque «el comercio bilateral ha sido tradicionalmente deficitario para España, ya que Argelia es el primer suministrador de gas natural a España»[33].

Así, además de la importancia de determinados países de la región africana en las relaciones económicas en sentido estricto, también hay sectores especialmente relevantes que han tenido una gran transcendencia históricamente en las relaciones España-Magreb, y que se aprecian igualmente en las conexiones del Magreb con la UE, como podrían ser los ámbitos de la pesca, o la energía. Hace ya algunos años, se señalaba que «dentro de este marco bilateral de relaciones, (…) priman las relaciones económicas de la UE y España con Marruecos y Argelia, siendo el comercio y la energía, este último uno de los ámbitos estratégicos y prioritarios de la Unión, (…) Marruecos es el principal socio comercial de la UE y España en el Mediterráneo. Además, a través de la interconexión eléctrica en el Estrecho de Gibraltar, *Marruecos participa en el mercado eléctrico comunitario, a través de España*. (…) En el caso de Argelia, (…) es uno de los

[31] SÁNCHEZ TAPIA, Salvador, Presente y futuro de las relaciones España-Marruecos en el contexto del Magreb, en España-Marruecos: Conciencia geoestratégica, Global Affairs Journal, Center for global affairs & strategic studies, Facultad de derecho-relaciones internacionales, Universidad de navarra, nº. 4, enero 2022, p. 6.
[32] FEÁS, Enrique, El impacto de las medidas de Argelia sobre la economía española, Real Instituto El Cano, ARI 42/2022, 16 de junio de 2022, p.1.
[33] Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Oficina de información diplomática, Ficha país, Argelia, p. 5.

tres suministradores gasísticos principales de la UE y el primero en el caso de España»[34], posición que se ha tambaleado después de la reciente crisis diplomática entre los dos países, aunque, como refleja la información publicada en 2025 y los datos que se señalan más abajo, parece haberse mantenido[35].

A pesar del relativo enrarecimiento de las relaciones entre España y Argelia a partir de la declaración del Gobierno español respecto al Sáhara, «en el año 2024, España compró a Argelia el 38,7% de todo el gas importado (frente al 29,2% del año anterior). En 2024 las exportaciones de España a Argelia ascendieron a 857,1 M€ (141,5% de incremento en relación a 2023), mientras que las importaciones se situaron en 6.623,2 M€ (0,4% de incremento en relación a 2023)»[36]. Por lo que, aunque desde el año 2022 se hayan ido recuperando poco a poco y tímidamente las relaciones económicas y políticas entre el país magrebí y España[37], parece razonable coincidir con Sagrario Morán cuando afirma la necesidad de, como estrategia para los próximos años, «abrir con mayor determinación nuevos cauces de cooperación sobre temas que se plantean ya en el futuro próximo y que están vinculados con la sostenibilidad y el progreso en todas las dimensiones de los dos países. De hecho, se pueden incrementar y fortalecer las relaciones económicas hispano-argelinas en ámbitos como el agroalimentario, el de las comunicaciones, la tecnología, las energías renovables o la gestión del agua»[38].

En definitiva, se trata de diversificar los campos de colaboración económica entre España y el Magreb, lo que podría ser beneficioso para nuestro país pero, sobre todo, para el bloque europeo que precisamente tampoco está en el mejor momento de las relaciones con Argelia[39], y que requiere fortalecer campos esenciales de su política exterior que

---

[34] ARTETXE LARRABIDE, Aintzane La Unión Europea y España en su relación con el Magreb: Los casos de Marruecos y Argelia, Tesis Doctoral, diciembre 2015, p. 330. (cursiva añadida).
[35] Entre otros: Argelia sigue siendo el principal suministrador de gas a España, 22/05/2025, https://www.cadenadesuministro.es/transporte-maritimo/argelia-sigue-siendo-principal-suministrador-gas-espana_1509233_102.html
[36] Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Oficina de información diplomática, Ficha país, Argelia, p. 5.
[37] Entre otros: El Confidencial, El presidente argelino asegura que la relación con España «ha vuelto a la normalidad», 23/03/2025, https://www.elconfidencial.com/mundo/2025-03-23/presidente-argelia-sanchez-marruecos-ue_4092290/; y el canal, Barcelona y Argelia trabajan para «recuperar y potenciar» líneas marítimas regulares, 13 junio, 2025, https://www.diarioelcanal.com/barcelona-y-argelia-trabajan-para-recuperar-y-potenciar-lineas-maritimas-regulares/
[38] MORÁN BLANCO, Sagrario, La relación de España con Argelia: más allá de la colaboración energética, UNISCI, nº 63, octubre, 2023, p. 34.
[39] Entre otros: RTVE, La Comisión Europea mete en la lista negra de riesgo de blanqueo a Mónaco y Argelia y saca a Gibraltar y Panamá, 10/06/2025, https://www.rtve.es/noticias/20250610/comision-europea-incluye-monaco-lista-paises-alto-riesgo-blanqueo-capitales/16619115.shtml

son, además, su sello distintivo para este siglo, como la sostenibilidad, la protección del medio ambiente o la digitalización.

iii) Por último, y como aspectos más sensibles estarían los ámbitos de la *seguridad y la defensa y también de las migraciones* e, incluso, lo que con carácter amplio se podría denominar *la conectividad* entre el Magreb-España y la UE, es decir, diversos sectores de la cooperación que presentan singularidades y en los que se han ido intensificando las relaciones entre las partes. Detengamos la atención en el campo de las migraciones. Desde luego, la cuestión de las migraciones y la seguridad ha sido una constante en los últimos años entre España y ciertos países del Magreb, en particular Marruecos, lo que, en ocasiones, ha producido una sobresaliente inestabilidad política y territorial con consecuencias en la esfera europea. De nuevo, en los campos señalados, Marruecos es uno de los países del Magreb con el que España tiene mayores relaciones y a través de los que se podría canalizar el liderazgo de nuestro país hacia el Magreb en el marco del bloque comunitario en estas materias[40].

En este sentido, es vital que España y Marruecos colaboren para regular la migración, fundamentalmente desde el norte de África a nuestro país, al menos como destino intermedio antes de avanzar hacia el norte de Europa. Esto lleva a afirmar que España y Marruecos están «condenados» a entenderse en materia migratoria y de seguridad. Por tanto, más allá de los claros vínculos económicos entre los dos países, siendo Marruecos «uno de los principales socios comerciales de España fuera del ámbito de la Unión Europea», se puede afirmar que «Marruecos desempeña un papel fundamental en la gestión de los flujos migratorios hacia Europa, habiendo ambas naciones fortalecido su colaboración en la lucha antiterrorista a través del intercambio de información y la realización de operaciones conjuntas»[41].

El análisis más pormenorizado de las relaciones en estas materias (migración, y seguridad y defensa) obliga a no perder de vista la delicada situación en la que se encuentran¸ desde esta óptica, la mayoría de los países del Magreb. Todo esto,

[40] BELLIDO LORA, María de los Ángeles, Inmigración y cooperación hispano-marroquí en búsqueda y salvamento marítimo: perspectivas de una cooperación SAR en la región del Estrecho de Gibraltar, Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos, n.º 7, enero-junio, 2023, pp. 87-124.
[41] KARIM, Ismail, Las Relaciones entre España y Marruecos: Un Modelo hacia el Partenariado Estratégico, EuropeanPublic& Social Innovation Review, nº. 10. 2025, p. 10, https://doi.org/10.31637/epsir-2025-1539

condiciona la naturaleza de las relaciones que puedan establecerse con España y la UE, hasta el punto de diseñar las estrategias de colaboración tomando en consideración los «desafíos» que existen en la región africana[42], o los «retos compartidos», tal y como se ha señalado, por ejemplo, al hilo de relaciones entre España y Mauritania. Más allá de los lazos con Marruecos o Argelia, se podría anotar que «España y Mauritania comparten retos, amenazas y desafíos en materia de seguridad. Ambos países se comprometen a reforzar su cooperación, (…), y subrayan la necesidad de definir unos objetivos comunes en la lucha contra el terrorismo, la radicalización y la delincuencia organizada, en particular, contra el tráfico y la trata de personas, (…) En este sentido, celebran la adopción de una Declaración para impulsar la cooperación en la lucha contra las organizaciones y redes criminales internacionales»[43]. Al mismo tiempo, se dice que, en relación con Marruecos, Argelia y Mauritania, hace tiempo que España lleva a cabo «un enfoque integral en materia migratoria», teniendo en cuenta a estos países en lo que se refiere a la migración irregular. Este sería solo un ejemplo entre otras políticas, también de naturaleza europea, en materia migratoria[44].

Algo similar ocurre con otros países del Magreb como Argelia y Túnez. Ahora bien, en todos los campos analizados se observa la ausencia, en muchas ocasiones, de una política común, tanto por lo que respecta a la parte europea como, sobre todo, en relación con el lado africano del Magreb o, en todo caso, se aprecia la prevalencia de intereses nacionales y un afianzamiento de las relaciones bilaterales, lo que se podría explicar por la falta de instituciones sólidas en la región magrebí, así como por la inestabilidad social, económica, política y de seguridad en la que está sumida esta región. Así, las relaciones desde Europa hacia el Magreb se desarrollan normalmente y en la práctica con los países magrebís individualmente considerados, es decir, mediante relaciones netamente bilaterales, lo que llevaría a afirmar lo siguiente:

---

[42] Se ha señalado que «en el Magreb, las vulnerabilidades en términos de seguridad inventariadas en Libia, Túnez y Mauritania tienen raíces endógenas, pero se ven todas ellas afectadas por la tensión estratégica entre Marruecos y Argelia, lo que plantea tanto a España como al resto de la UE una vecindad meridional inmediata cargada de desafíos», ECHEVERRÍA JESÚS, Carlos, Desafíos en el Magreb en materia de defensa, Ministerio de Defensa, 2023, p. 95.

[43] Declaración conjunta entre el Reino de España y la República islámica de Mauritania, Nuakchot, 27 de agosto de 2024, p. 3, https://embajada-mauritania.es/2024/08/28/declaracion-conjunta-entre-la-republica-islamica-de-mauritania-y-el-reino-de-espana/. Ver también: Marco de Asociación País de Mauritania – España (2024-2027), Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

[44] *Cfr.*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea, y Cooperación, Magreb y Oriente Próximo, https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/Magreb-y-Oriente-Pr%C3%B3ximo.aspx

Primero, no existe una colaboración real y fuerte entre la UE con la Unión del Magreb Árabe (UMA)[45], sino que, como se ha señalado, estas relaciones se han inclinado, desde hace tiempo, hacia la colaboración bilateral[46]. Todo ello, a pesar de que, en el año 2002, se aprobó el «Informe sobre las relaciones entre la Unión Europea y la Unión del Magreb árabe: puesta en marcha de una cooperación privilegiada (2001/2027(INI))», en el que se destacó la importancia de impulsar las relaciones regionales, mediante el fortalecimiento de la integración regional magrebí[47] en la que «los intercambios entre los países de la región, (…) nunca han superado el umbral del 4%»[48]. La integración en la región magrebí sería fundamental para gestionar las relaciones con la UE, al menos, como ha anotado parte de la doctrina, «entre sus tres países centrales (Marruecos, Argelia y Túnez)», generándose «una cooperación reforzada de la UE con estos tres países»[49].

Segundo, se refuerza la idea de los estrechos vínculos que existen entre determinados países europeos y algunos países del Magreb, tanto por la relevancia de estos países como actores clave en la región, como por la ubicación geográfica y los lazos históricos. En particular, se trata de Marruecos y Argelia. Hasta el punto de que, como se ha observado, las relaciones económicas, lingüísticas y culturales de España con Marruecos superan las del país árabe con el bloque europeo. Todavía más, España sería la puerta de entrada a Europa y al territorio de la UE. Esto lleva a defender el liderazgo de España en la colaboración que se pueda implementar por la UE en los campos analizados. En todo caso, como se sabe, las relaciones bilaterales de España con Marruecos, Argelia, Túnez y Mauritania se han encauzado a través de la celebración de

[45] Como se sabe, la UMA es un marco de cooperación entre los países del Magreb, más bien de carácter político y económico, que se creó en virtud del Tratado de Marrakech de 1989, y que tiene bastantes dificultades para lograr los objetivos que favorecieron su creación, véase: DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel, Nuevas perspectivas de las instituciones económicas en el espacio africano: avances políticos y normativos, Anuario Español De Derecho Internacional, 28, 2012, en particular, pp. 74-76.

[46] FONTELA MONTES, Emilio, El marco de las nuevas relaciones Europa-Magreb. El equilibrio hacia el sur, Revista española de economía agraria, nº. 172, 1995, pp. 11-29.

[47] Parlamento Europeo, Informe A5-0175/2002, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2002-0175_ES.html?redirect. Este deseo ha quedado igualmente reflejado en otros instrumentos aprobados por la UE como, por ejemplo: Comisión Europea, Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Apoyo al refuerzo de la cooperación y la integración regional en el Magreb: Argelia, Libia, Mauritania, Marruecos y Túnez, Bruselas, 17.12.2012, JOIN (2012) 36.

[48] AMMOR, Fouad, Segunda intervención, Integración y cooperación subregional en el Mediterráneo Occidental: las relaciones entre la Unión Europea y el Magreb Revista CIDOB d'Afers Internacionals, nº. 57-58, 2002, p. 119.

[49] Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, La seguridad en el mediterráneo: complejidad y multidimensionalidad, Monografías del CESEDEN, 92, p. 14.

Tratados de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación, siendo la expresión más sobresaliente de su aplicación las Reuniones de Alto Nivel (RAN) que, además, abarcan la colaboración en las distintas materias que se han apuntado[50].

En síntesis, se puede asegurar que, por un lado, la proyección hacia el Magreb es una prioridad para la política exterior española de los últimos años; y, por otro lado, los temas de las migraciones, la conectividad y también la seguridad y la defensa son aspectos clave en esta relación[51]. Sin embargo, los estrechos vínculos que existen entre las partes se expresan fundamentalmente en los campos económico, cultural y político –especialmente con determinados países magrebís- lo que refleja, al mismo tiempo, la privilegiada posición que ocupa España, como Estado miembro de la Unión Europea, para capitanear los acuerdos y colaboraciones que surjan entre el bloque comunitario y los países del norte de África.

A pesar de las eventuales crisis políticas, la proximidad entre nuestro país y los vecinos africanos, siendo Marruecos uno de los países más importantes de la región magrebí, es imprescindible el entendimiento o, en todo caso, se requiere de interacción y, sin duda, la necesidad de fomentar la interculturalidad y multiculturalidad entre ambas partes. Hasta el punto de que «las relaciones entre España y el Magreb, y especialmente con Marruecos, tienen un carácter cambiante pero siempre vivo», al mismo tiempo que «desde un punto de vista extralingüístico, lo español es, además, el puente hacia lo europeo y hacia lo occidental en general»[52].

En concreto, la cercanía de Marruecos con el continente europeo, por su vecindad con España, implicaría que tanto el país alauita como nuestro país sean puntos clave para la

[50] Es interesante recordar, como se ha dicho, que «desde su adhesión a la actual Unión Europea en 1986, España ha intentado europeizar sus relaciones con los países del Magreb» (…) Además, «la nueva política exterior española ha intentado enfocar sus las relaciones bilaterales con cada país del Magreb, aunque con algunos más intensa que con otros, (…), y por otra parte, enfocar su política exterior a nivel multilateral Euromediterráneo. De esta manera, ha dado buena imagen de intermediario entre la actual UE y los países del Magreb, a través de iniciativas de cooperación entre CE y países del Mediterráneo Sur, incluidos los del Magreb, lo que le ha permitido superar las cuestiones económicas tradicionales marcadas en una relación bilateral con Marruecos, a un contexto multilateral y en el que se incluyen otras materias y no solo la económica, pero sin renunciar a la cooperación bilateral», ZEBDA, Siham, Las Reuniones de Alto Nivel de España con Túnez y Argelia, con especial referencia a las de 2018, Paix et sécurité internationales, Journal of International Law and International Relations, nº. 6, janvier-décembre 2018, pp. 193 y 194.

[51] ALGORA WEBER, María Dolores, Las relaciones de España con el Magreb: Vecindad, amistad y seguridad en el mediterráneo occidental (parte II), Revista de Derecho, Empresa y Sociedad (REDS), nº. 8, 2016, pp. 17-38.

[52] MUÑOZ SÁNCHEZ-BRUNETE, Javier, La enseñanza del español en los países del Magreb. Datos generales, en El español en el mundo, Anuario del Instituto Cervantes 2003, https://cvc.cervantes.es/lengua/anuario/anuario_03/munoz/p01.htm

conexión con el Magreb, y en general con África y el mundo árabe, por una parte; y con la UE e Iberoamérica, por otra parte. Ahora bien, la importancia que tiene España en este escenario no solo se debe a su situación como eslabón con distintos espacios geográficos y geoestratégicos, sino también al valor que pueda alcanzar en el marco de la «autonomía estratégica» europea y del Mediterráneo[53] e impulsando los valores europeos. Todo ello reforzaría el rol de la UE como bloque sólido en el cambiante e incierto panorama internacional y, también, el papel de España dentro del bloque europeo y en la comunidad internacional del siglo XXI.

El multilateralismo como herramienta para facilitar el liderazgo de España en el Magreb

El multilateralismo está siendo objeto de una considerable discusión en la actual escena internacional, desde el momento en que la potencia norteamericana lo ha atacado directamente. No son pocos los titulares de prensa que, con la llegada de Donald Trump al poder, han hecho referencia al «fin del multilateralismo»[54], además de la reciente práctica norteamericana con la retirada y amenazas de hacerlo, por parte de este país de salirse de algunas Organizaciones internacionales, estimando esta salida como una de las «prioridades» del mandato del presidente norteamericano[55]. Las diversas

[53] En este sentido, se ha señalado que «en un orden mundial cada vez más globalizado, la región del Mediterráneo no se ha limitado a ser una zona puente hacia otras áreas estratégicas, sino que se ha centrado en la creación de un espacio con su propia autonomía estratégica» ALGORA WEBER, Marí Dolores, Las relaciones de España con el Magreb: Vecindad, amistad y seguridad en el mediterráneo occidental (parte II), Revista de Derecho, Empresa y Sociedad (REDS), nº. 8, 2016, p. 19. Véase: BERTOT TRIANA, Harold, La incompleta autonomía estratégica europea en su hora decisiva. El Economista, 11/03/2025, https://www.eleconomista.es/opinion/noticias/13262162/03/25/la-incompleta-autonomia-estrategica-europea-en-su-hora-decisiva.html.

[54] Por citar solo algunos: Cincodías, Trump, un nuevo orden mundial y el fin del multilateralismo: la brújula económica para 2025 en Europa, 19 de diciembre de 2024, https://cincodias.elpais.com/economia/2024-12-30/trump-un-nuevo-orden-mundial-y-el-fin-del-multilateralismo-la-brujula-economica-para-2025-en-europa.html; El País, Un Trump miope ante el orden mundial, 22 de enero de 2025, https://elpais.com/opinion/2025-01-22/un-trump-miope-ante-el-orden-mundial.html; y Ugo Santkin, Le retour de Trump, un coup fatal au multilatéralisme ?, Le soir, publié le 26/01/2025, https://www.lesoir.be/650931/article/2025-01-26/le-retour-de-trump-un-coup-fatal-au-multilateralisme.

[55] Como se ha señalado por la UE «esta es la segunda vez que Estados Unidos inicia el proceso de retirada tanto de la OMS como del Acuerdo de París. Durante el primer mandato de Trump (2017-2021), Estados Unidos notificó formalmente su retirada del Acuerdo de París en noviembre de 2019 (que luego tardó 12 meses en surtir efecto). Poco después de asumir el cargo, el presidente Biden revocó esta decisión, y los Estados Unidos se reincorporaron formalmente al acuerdo en febrero de 2021. El presidente Trump también comenzó el proceso de retirada de la OMS en 2020, aunque nunca lo completó y la decisión fue posteriormente revocada por la administración Biden», Noticias Parlamento Europeo, Debate sobre la retirada de Estados Unidos de la OMS y el Acuerdo de París, 10 de febrero 2025, https://www.europarl.europa.eu/news/es/agenda/briefing/2025-02-10/6/debate-sobre-la-retirada-de-estados-unidos-de-la-oms-y-el-acuerdo-de-paris. En la misma línea, esta información ha sido recogida tanto por otras Organizaciones internacionales como por ONGs: Trump: La retirada de Estados Unidos de la OMS desprecia la salud pública mundial, Amnistía Internacional, 22 de enero de 2025, https://www.es.amnesty.org/en-que-

instancias internacionales han defendido con celeridad los mecanismos instaurados por las Organizaciones internacionales que tan beneficiosos han sido en los últimos años. Así, basta recordar cómo la resolución aprobada por la Asamblea General, el 22 de septiembre de 2024, sobre el *Pacto para el Futuro* se compromete al «inicio de una nueva era para el multilateralismo», a través de la adopción de «acciones para reforzar y revitalizar el multilateralismo y estrechar la cooperación internacional»[56]. Efectivamente, a pesar de los ataques a la cooperación multilateral (ya sea expresada a través de acuerdos internacionales o esquemas institucionales); muchos han visto una oportunidad en la nueva configuración internacional que precisamente podrían aprovechar Europa y España en sus relaciones con el Magreb.

Desde la perspectiva europea, algunos se han referido a esta cuestión, ya que las ofensivas al multilateralismo por parte de EEUU o Rusia podrían generar beneficios para las coaliciones internacionales como la UE, hasta el punto que «en lugar de lamentar estas turbulencias, debemos aprovechar esta oportunidad para sentar las bases de un nuevo multilateralismo, temporalmente sin Estados Unidos, que respete los valores de Europa ante los desafíos globales de las próximas décadas: el cambio climático, las nuevas tecnologías digitales, la inmigración, la desigualdad y el auge del populismo de extrema derecha»[57]. Es decir, la eventual creación de un multilateralismo en el que se reduzca la dependencia de los países de la UE respecto de los Estados Unidos y que sirva de base para la divulgación de los valores y principios de la UE en sus relaciones internacionales.

De sobra son conocidas las relaciones que algunos países del Magreb tienen, desde hace tiempo, con la potencia norteamericana, por un lado, y con Rusia y China, por el otro, aunque «lo novedoso ahora es el intento de Washington de forjar una alianza estratégica con Rabat, convirtiendo a Marruecos en un aliado preferente en África y en

estamos/noticias/noticia/articulo/la-retirada-de-la-oms-es-corta-de-miras-y-perjudicara-a-estados-unidos-y-al-resto-del-mundo/; y Noticias ONU, Estados Unidos abandona la OMS y el Acuerdo de París, ataques en Cisjordania, Catatumbo... Las noticias del martes, 21 de enero 2025, https://news.un.org/es/story/2025/01/1535866.

[56] A/RES/79/1, 22 de septiembre de 2024.

[57] (Traducción propia del texto original en inglés: «rather than lamenting these turbulences, we must seize this opportunity to lay the foundations of a new multilateralism, temporarily without the United States, that respects Europe's values on the global challenges of the coming decades: climate change, new digital technologies, immigration, inequality and the rise of far-right populism»). Véase: https://www.lemonde.fr/en/opinion/article/2025/04/07/trump-and-vance-are-giving-us-a-chance-to-create-a-new-multilateralism_6739928_23.html

el mundo árabe»[58], lo que condiciona el papel de Marruecos en la región del Magreb y genera distintos bloques, que serían, por una parte, Marruecos con el apoyo de EEUU; y, por otra parte, Argelia con el apoyo de Rusia y China[59]. Todo ello a pesar de que la llegada de Trump pueda hacer tambalear los diversos acercamientos que se produjeron en los últimos decenios y que en esta atmósfera de total incertidumbre se pueda producir cualquier escenario[60]. En todo caso, en los últimos meses, se ha afirmado que «Marruecos y Estados Unidos estrechan sus relaciones tras la vuelta de Donald Trump a la Casa Blanca»[61], lo que «podría pasar factura a España»[62]. En efecto, Marruecos ha sido hábil políticamente uniéndose a Estados Unidos para defender sus causas, vinculadas con aspectos críticos de la soberanía y de la seguridad, y la defensa o la integridad territorial, lo que podría condicionar a España y a la configuración de las relaciones España-Marruecos en un futuro a medio-largo plazo.

Ahora bien, más allá de las apresuradas noticias y contextos que pueda generar el presidente Donald Trump, la UE constituye para España el mecanismo esencial en el que podría centrarse a la hora de construir una relación privilegiada y permanente con el Magreb, que sitúe en una buena posición a la UE, al tiempo que España ejerza el liderazgo. El interés del Magreb y también de los países del Sahel es, con toda seguridad, estrechar los nexos con Europa y, en particular, con lo que significa y representa la UE, pudiendo ser España la puerta de entrada, al igual que sucedería en el caso de América Latina y el Caribe. Es decir, España como ruta hacia Europa y América. No es de extrañar, entonces, que bajo el lema «reforzar el multilateralismo y la relación entre Mauritania y la UE», que se contiene en la Declaración conjunta entre España y Mauritania, adoptada en el 2024, el Presidente del país africano destacara «el papel esencial de España en la Unión Europea, el G20 y las Naciones Unidas y subraya(ra) el

[58] SÁNCHEZ TAPIA, Salvador, Presente y futuro de las relaciones España-Marruecos en el contexto del Magreb, en España-Marruecos: Conciencia geoestratégica, Global Affairs Journal, Center for global affairs & strategic studies, Facultad de derecho-relaciones internacionales, Universidad de navarra, nº.4, enero 2022, p. 11.
[59] Rusia y China, a la conquista del Magreb: se alían con Argelia y restan influencia a Marruecos, 2 de julio de 2023, El Español, https://www.elespanol.com/mundo/africa/20230702/rusia-china-conquista-magreb-alian-argelia-restan-influencia-marruecos/775672530_0.html
[60] Entre otros, ver como información reciente: BBC News Mundo, Cómo Trump y Putin han sacudido el orden mundial en una semana, 20 febrero 2025, https://www.bbc.com/mundo/articles/crrdlyvqnlwo
[61] TORRES, Antonia P., 03/03/25, disponible en: https://www.atalayar.com/articulo/politica/marruecos-estados-unidos-estrechan-relaciones-vuelta-donald-trump-casa-blanca/20250227124509211783.html
[62] Europapress, Los expertos coinciden: el regreso de Trump envalentonará a Marruecos y podría pasar factura a España, 10 de noviembre de 2024, https://www.europapress.es/nacional/noticia-expertos-coinciden-regreso-trump-envalentonara-marruecos-podria-pasar-factura-espana-20241110111648.html

compromiso y *el liderazgo de España en el avance de la política europea hacia el Mediterráneo y el Sahel*, congratulándose de su labor como puente entre Mauritania y la UE, (…) esta labor permite, asimismo, que las preocupaciones de Mauritania sean conocidas y atendidas en el seno de la UE»[63].

El papel que podría tener el multilateralismo en estas relaciones es verdaderamente significativo, creándose lazos entre los países del Magreb y los países de la UE, impulsados por la cooperación institucionalizada. En esta línea, sobresale la importancia de la representación de la Unión Africana (UA) en la región a partir de países del Magreb como Mauritania, que ha ocupado la presidencia de la Organización regional hasta febrero de 2025. Esto se ha puesto en valor en la Declaración conjunta entre el país islámico y España[64]. Además, existen otros esquemas de colaboración con países del Magreb con influencia europea como, por ejemplo, el Foro del Mediterráneo Occidental, también «conocido como 5+5», y que «reúne a cinco países de la UE (España, Francia, Italia, Malta y Portugal) y a cinco países del sur del Mediterráneo (Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez)»[65]; y la UpM creada en el año 2008 y que encuentra sus orígenes en el Proceso de Barcelona impulsado por España en el año 1995[66], constituyendo el marco actual de colaboración entre la UE y 16 Estados del Mediterráneo Meridional y Oriental (que tiene como miembros a todos los países del Magreb, excepto Libia que ostenta la categoría de observador)[67].

El liderazgo de España en la región, tanto bilateralmente como en el marco del proceso de construcción europea, no sería nuevo[68], pero sí diferente como consecuencia del actual contexto internacional. En esta dirección, Francia es otro de los países que guarda estrechos lazos con el continente africano y que ha influido en la región en términos

[63] (Cursiva añadida). Declaración conjunta entre el Reino de España y la República islámica de Mauritania, Nuakchot, 27 de agosto de 2024, pp.1 y 2, https://embajada-mauritania.es/2024/08/28/declaracion-conjunta-entre-la-republica-islamica-de-mauritania-y-el-reino-de-espana/

[64] Declaración conjunta entre el Reino de España y la República islámica de Mauritania, Nuakchot, 27 de agosto de 2024, p.1, https://embajada-mauritania.es/2024/08/28/declaracion-conjunta-entre-la-republica-islamica-de-mauritania-y-el-reino-de-espana/

[65] BORRELL, Josep, Los retos del Mediterráneo occidental, 27.10.2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/los-retos-del-mediterr%C3%A1neo-occidental_es

[66] Union for the Mediterranean, https://ufmsecretariat.org/who-we-are/history/

[67] Union for the Mediterranean, https://ufmsecretariat.org/who-we-are/member-states/

[68] Como se ha destacado «dado su particular interés hacia esta región, cabe señalar el papel determinante que ha jugado España en la consolidación de la arquitectura política europea hacia el Mediterráneo» ARTECHE LARRABIDE, Aintzane, La Unión Europea y España en su relación con el Magreb: Los casos de Marruecos y Argelia, Tesis doctoral, Universidad del País Vasco - Euskal Herriko Unibertsitatea, 2016.

culturales y lingüísticos. Como se sabe, Francia, más allá del norte de África y exceptuando algunos casos como la intervención belga, ha sido el país europeo que más influencia ha tenido en la zona. Sin embargo, como se asegura por los expertos en la materia, en los últimos años «no solo la antigua potencia colonial, Francia, sino Occidente en su conjunto, están siendo expulsados de la región, incluyendo a las fuerzas militares que fueron desplegadas en la zona a petición de las propias naciones sahelianas. Y ese vacío geopolítico, inducido en gran medida, está siendo aprovechado por otras potencias revisionistas, especialmente por Rusia»[69]. En general, se aprecia sin duda un rechazo del continente a la «intromisión europea» aunque, en particular, por lo que respecta al norte de África y al Magreb-Sahel esta «antipatía» se produce fundamentalmente en relación con el país galo[70]. Esta situación puede ser aprovechada tanto por el comportamiento histórico de España en la zona -diferente de la conducta francesa en la región- y, también, por las características de la política exterior por la que ha optado España en los últimos años y por los lazos consustanciales –y naturales- entre, particularmente, Marruecos, el Sáhara y España.

Desde el punto de vista del bloque europeo, la posición de Francia en el área magrebí no es la mejor vista, teniendo España una mejor consideración, aunque la «expulsión» francesa de la zona se está completando con el dominio de otros actores en la región. Como se decía en 2023, «China en particular (…) ha acrecentado su presencia de manera aplastante. A ella se añaden potencias medianas como Turquía, Qatar y Emiratos Árabes Unidos (…). Estados Unidos (…) que tiene un importante papel en aspectos de seguridad, (…) (y) Rusia, (…) está claramente de regreso y de manera agresiva»[71]. Todo ello, en el marco de un nuevo contexto internacional en el que, junto al auge de los conflictos bélicos y la ruptura del multilateralismo, se constata una tendencia a utilizar la diplomacia y el «soft power» para lograr los intereses, en lo que algunos países del Magreb, como Marruecos, están siendo extremadamente habilidosos,

[69] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro, El Sahel: ¿también epicentro de la reconfiguración global?, Panorama Geopolítico de los Conflictos 2024, 2024, p. 153.
[70] Entre otros: La consigna del momento es: Francia tiene que abandonar África, Boletín 49, 5 de diciembre de 2024, https://thetricontinental.org/es/newsletterissue/boletin-sahel-soberania/ ; AGOZINO, LAHORADIGITAL, Adalberto C., La hegemonía francesa en África en crisis, 25 de septiembre de 2023, https://www.lahoradigital.com/noticia/36826/loco-mundo/la-hegemonia-francesa-en-africa-en-crisis.aspx.
[71] BELAUNDE MATOSSIAN, Francisco, La influencia francesa jaqueada en África, Agenda Internacional, XXX (41) 2023, p. 59.

y en lo que quizá tendría que reflexionar la UE para orientar su política en los próximos años, al menos por lo que respecta a la zona del Magreb.

Se ha afirmado que «ante un contexto regional de rivalidad con Argelia e imposibilidad de avanzar en la integración regional, Marruecos optó desde la llegada al trono de Mohamed VI por una estrategia africana que combina diplomacia, negocios y soft power»[72]. Efectivamente, estas divergencias en la zona del Magreb también se han apreciado en el seno de los países de la UE, ya que, en los últimos años, mientras España se ha posicionado a favor de Marruecos, Francia ha tendido a mantener intereses más estrechos con Argelia[73]. Así, se han originado divergencias en la política exterior de los distintos países de la UE respecto a la región, hasta el punto de que se afirma que «la política francesa ha jugado sus propias cartas en el Norte de África y África Occidental, pero sin lugar a dudas el declive del multilateralismo europeo debe además entenderse en el marco de las intervenciones de Francia en los asuntos domésticos y regionales»[74].

Ahora bien, esta situación no se observa únicamente en los casos de España y Francia, sino también con las posturas de Italia y Alemania, como se ha destacado «las políticas para el Magreb de los cuatro Estados miembros de la UE más influyentes divergen entre sí, ya que están conformadas por la política nacional de cada país y su interacción con la evolución de los acontecimientos en la región». Efectivamente, la prevalencia de las políticas nacionales oscurece los objetivos comunes que se deben perseguir por el bloque europeo, aunque se aprovechen las sinergias que los Estados individualmente puedan construir. A pesar de que la región del Magreb no haya impulsado la cooperación institucionalizada como Europa, lo más valioso sería actuar conjuntamente a través de la UE, para tener un mayor poder en la escena internacional. Por todo ello, coincidimos plenamente con que «una mejor estrategia europea sería aprovechar las sólidas

[72] PÉREZ TRIANA, Jesús Manuel, Política exterior de Marruecos: La pauta geopolítica que sigue Mohamed VI, Global Affairs Journal, Center for global affairs & strategic studies, Facultad de derecho-relaciones internacionales, Universidad de navarra, nº. 4, enero 2022, p. 20.
[73] CEMBRERO, Ignacio, Rumbo dispar de España y Francia en el Magreb: París fraterniza con Argel, y Madrid, con Rabat, El Confidencial, 17/08/2022, https://www.elconfidencial.com/espana/2022-08-17/rumbo-dispar-espana-francia-magreb_3476788/
[74] DEL MORAL, Lucía G., La política de Francia en el norte de África y África occidental: nuevas narrativas, viejas legitimidades, Revista UNISCI, nº. 60, octubre 2022, p. 175.

relaciones bilaterales como puntos de entrada para aplicar una política más coordinada, basada en los ámbitos donde convergen los intereses de la UE»[75].

España y Francia no solo son vecinos, sino que son miembros de la UE y tienen una oportunidad esencial para impulsar, junto con Italia, Alemania y Portugal, una política común europea hacia la región africana, solventando las diferencias que existen o, en todo caso, haciendo prevalecer el interés de la UE como actor clave de las relaciones internacionales. En este sentido, más allá de la cooperación en el marco de la UpM, seguir reforzando el Foro del Mediterráneo Occidental (diálogo 5+5) podría ser una buena opción y esto debido, al menos, a los siguientes motivos.

Por un lado, es innegable que en la UpM, España no ocupa una posición privilegiada. Se trata, como hemos señalado, de una Organización integrada por los Estados miembros de la UE y 16 países del Mediterráneo Meridional y Oriental, entre los que se encuentran países de África o de Oriente Medio, cuya relación con España es menos estrecha como, por ejemplo, Egipto o Túnez; o Siria y Jordania. Asimismo, aunque los orígenes de la UpM están en el Proceso de Barcelona, sorprende sobremanera la ausencia de referencias específicas a la contribución española en su creación, así como anida la dificultad para encontrar alusiones específicas y favorables a España por parte de la Organización[76].

Por otro lado, el Diálogo «5+5» es un foro más flexible de cooperación que la UpM, lo que puede ser beneficioso para adaptarse a los distintos escenarios que surjan en el nuevo contexto internacional, en particular, por lo que respecta a las relaciones entre España y el Magreb. Este foro ha conseguido importantes logros, algunos puestos en marcha por nuestro país, ya que «ha servido como plataforma para buscar soluciones a desafíos compartidos, destacando iniciativas como la Estrategia del Agua para el Mediterráneo Occidental (2015), impulsada por España y Argelia». Además, en el marco de este Diálogo, España tendría una posición más ventajosa, lo que podría ser complementario con la política común de la UE representada a través de la UpM. Como

[75] El laberinto del Magreb: La armonización de las políticas europeas para el Norte de África, 12 febrero 2024, https://ecfr.eu/madrid/publication/el-laberinto-del-magreb-y-la-armonizacion-de-las-politicas-europeas-divergentes-para-el-norte-de-africa/

[76] Hasta el punto de que los tres idiomas en los que se puede consultar la información de la página web de la Organización son inglés, francés y árabe tal y como se puede comprobar en el enlace indicado y a pesar de que, como se ha dicho, la lengua española sea muy popular en los Estados del Magreb, https://ufmsecretariat.org/who-we-are/.

se ha dicho, «los países del Sur de Europa, y en especial España, enseguida vieron una gran oportunidad para lograr el pacto (refiriéndose al Proceso iniciado en Barcelona), dando apoyo siempre que fuera acompañado de una política comunitaria europea»[77]. Incluso, se debe subrayar que España ha ocupado en el año 2024 la presidencia de la Iniciativa 5+5 Defensa que existe desde el año 2004[78].

Este proyecto versa sobre una cuestión esencial para los países que participan en el Dialogo 5+5 y, en particular para los países vecinos dentro de esta asociación, como son España y Marruecos; y, como se ha destacado, es «una herramienta fundamental para la Diplomacia de Defensa española por su contribución a la estabilidad, el fomento del entendimiento mutuo y la construcción de confianza entre los países de ambas riberas del Mediterráneo occidental»[79]. Todo ello, esboza un panorama en el que España cuenta con los elementos necesarios para jugar un papel preponderante en la política europea que se desarrolla con el Magreb, al menos, en dos ámbitos: en el campo de cultural, lingüístico, y de la educación; y en el terreno de la seguridad y defensa.

Aunque en la UpM estén representados todos los países de la UE, la política europea tendría que superar las divergencias que se plantean entre algunos de los países más representativos para la región del Sahel y también para la zona particular del Magreb. En esta línea, aprovechando las relevantes sinergias que crea el Diálogo 5+5, como foro político de cooperación, España podría encabezar un liderazgo en el marco de una política europea unida y fuerte, al menos en determinados campos de esta relación. Se debe coincidir con la aseveración de que «la verdadera revolución se producirá si las oportunidades sustituyen a los riesgos a la hora de marcar prioridades y si los esfuerzos cooperativos alcanzan a producir mejores resultados para todas las partes implicadas. He aquí otro ámbito donde los europeos podrían empezar predicando con el ejemplo»[80].

---

[77] FLORENSA, Senén, Del Proceso de Barcelona a la Unión por el Mediterráneo. Un proyecto de futuro compartido, Idees, 21.01.2021, https://revistaidees.cat/es/del-proceso-de-barcelona-a-la-union-por-el-mediterraneo/

[78] Página web Gobierno de España, Ministerio de Defensa, Antecedentes, https://www.defensa.gob.es/5mas5/qu%C3%A9-es-5-mas-5/antecedentes

[79] Página web Gobierno de España, Ministerio de Defensa, La iniciativa 5+5 Defensa, https://www.defensa.gob.es/5mas5/qu%C3%A9-es-5-mas-5/la-iniciativa-5-5-defensa

[80] SOLER I LECHA, Eduard, Los países del Magreb pivotan hacia África… y no son los únicos, Anuario Internacional CIDOB, Nueva época, 02/2019, https://www.cidob.org/publicaciones/los-paises-del-magreb-pivotan-hacia-africa-y-no-son-los-unicos. En la misma línea, se destaca que «lo prioritario en este terreno, desde una óptica esencialmente preventiva, es reducir drásticamente las brechas de exclusión —sociales, políticas y económicas— que posibilitan el caldo de cultivo en el que germina la violencia y se activan los flujos migratorios. (…) pero aun reconociendo la complejidad de su implementación, no puede caber duda alguna sobre su idoneidad para impulsar esfuerzos

Todo ello, desde una política europea sólida a pesar de que, como se sabe, ni el continente africano y tampoco el Magreb son los espacios más avanzados en materia de cooperación institucionaliza, al mismo tiempo que las relaciones estrictamente institucionales no parecen funcionar plenamente en la zona.

Asimismo, se deben tener en cuenta las diferencias que existen entre los distintos países que integran el Magreb, así como las diversas situaciones en las que se encuentran desde el punto de vista actual, e histórico[81]. Estos aspectos condicionan, ciertamente, la relación España-Magreb y UE-Magreb, generándose una ligazón desigual en la que se encuentra, por un lado, la UE y, por otro lado, cada uno de los países que componen el Magreb. Partiendo del análisis del multilateralismo como elemento clave de discusión en la actual comunidad internacional se deriva la reflexión de ¿hasta qué punto quedaría condicionado el papel de España como líder de la UE en la relación con el Magreb? La pérdida de institucionalidad, con carácter general, afectaría negativamente no solo al avance de los procesos de integración y cooperación en la región africana, sino también a la política de la UE, al menos en sus nexos con los países del Magreb.

Las críticas al multilateralismo por los líderes de las ponencias globales, y los entornos políticos convulsos que habitan en la actualidad en la escena interancional, han llevado a impulsar el «soft power», siendo los países del Magreb bastante sólidos en este tipo de ejercicio de poder. El combate del multilateralismo, lo que tiende a favorecer el fortalecimiento de marcos de cooperación más flexibles (como, entre otros: el Diálogo 5+5), debe tenerse presente a la hora de diseñar una política adecuada de la UE y de España hacia la región del Magreb. Y esto en razón, fundamentalmente, de la influencia de diversos actores e intereses que condicionan la relación entre la UE-Magreb, así como a la situación política e institucional en la que se encuentra la región africana.

prolongados y simultáneos en el terreno del desarrollo y de la seguridad», NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús A., Magreb y Sahel: una vecindad desafiante, Documento de análisis, IEEES, 42/2023, 31 de mayo de 2023, pp. 24 y 25.

[81] Entre otros: COGNEAU, Denis, La economía política de la colonización en el Magreb y sus consecuencias, Gran Angular, afkar/ideas, 2023, pp. 22-24.

Conclusiones

El análisis de las relaciones entre España y el Magreb pone de manifiesto que es un buen momento para fortalecer nuestra presencia en este espacio, así como gestar nuevos vínculos entre nuestro país y los países que integran esta región del continente africano. Esto queda demostrado por los intensos nexos de naturaleza económica, cultural, lingüística o social; así como por la política exterior española de los últimos años, que ha puesto en foco en esta región. Más aún, los instrumentos político-jurídicos que se han aprobado con distintos países de la región señalan que la relación España-Magreb es una de las prioritarias para los próximos años. Ahora bien, la falta de institucionalización regional en el Magreb, frente a lo que sucede en Europa, en particular, en el espacio que representa la UE, tiene algunas implicaciones negativas en el desarrollo de estas conexiones.

Por un lado, la relación de España con el Magreb queda vinculada a la política europea, fundamentalmente, como se ha señalado, mediante la UpM, que representa a toda la UE; y con el Diálogo 5+5 como foro del que son miembros algunos de los países de la UE más relevantes para la zona magrebí, como España, Francia, Italia, Portugal, y Malta. Por otro lado, destacan los lazos bilaterales que se han establecido entre España y distintos países que integran en Magreb, en particular, Marruecos, y Argelia; y, en los últimos años, con otros países de la zona, como Mauritania. Esto se combinaría con las relaciones que tienen otros países de la UE con diferentes países del Magreb. Desde ahí, se deben considerar, al menos, algunos aspectos para esclarecer el rol de España en los próximos años en la región magrebí.

Primero, en las relaciones de los países de la UE con el Magreb, destacan algunos países de esta región como Argelia, Túnez y Marruecos. Mucho menos se dice de países como Mauritania, con menos recursos y más problemas de infraestructuras y, en general, de desarrollo; y de Libia, con amplias y agudas crisis internas. En todo caso, España es el país europeo, y uno de los países del mundo, que tiene más relaciones – y en la actualidad, buenas relaciones, al menos, -con Marruecos; y con Argelia. Desde el punto de vista económico, los intercambios son innegables, alcanzando cifras sumamente relevantes para nuestro país y también para la región magrebí. Aunque no solo eso, Marruecos representa un espacio idóneo en la región africana por lo que respecta a la

buena acogida de la lengua española, la cultura española-iberoamericana, y las conexiones educativas y sociales.

Segundo, el futuro de las relaciones entre España y el Magreb pasa, por lo tanto, por el marco de la acción comunitaria que perfila la UE. Conviene valorar las posibilidades conjuntas en la Unión y que se pueda determinar el liderazgo, en esta relación particular con el Magreb, de países como España. A tal efecto, se requiere emprender una *política europea unida, fuerte y sostenible* que se diseñe de forma inquebrantable ante los cambios políticos, sociales, y económicos de la región, con independencia de que se amolde, con la puesta en marcha de política concretas, ante las distintas realidades que vayan apareciendo, tanto por la parte europea, como por la parte africana. Asimismo, por lo dicho, nada impide que *España juegue un papel preponderante en esta relación,* con el fin de que la política común europea aproveche las ventajas de este liderazgo y, al mismo tiempo, nuestro país se sitúe como clave en una dimensión especifica de la política europea, como sucede en el caso de las relaciones con los países hispanohablantes del continente americano y el surgimiento de la identidad iberoamericana.

España podría ser un país idóneo para dirigir la política europea en la región del Magreb, con independencia de que se establezcan alianzas estrechas y concretas en cada caso, esencialmente con aquellos países europeos que integran también el Diálogo 5+5. Es evidente que España podría contribuir a reforzar la Asociación UE-África, así como se impulsó en su momento la Asociación Estratégica Birregional entre la UE y Latinoamérica, también a partir de los postulados de la política exterior española. Al menos con determinados países o en algunos ámbitos de la cooperación se observa con claridad la preponderancia española en la zona magrebí y, sobre todo, las eventuales oportunidades mediante, por ejemplo, la lengua y la cultura españolas.

Así, una relación entre España y el Magreb necesaria, fuerte o controlada dependerá de la habilidad que tenga nuestro país a lo hora de redefinir la política europea para la zona. Lo más conveniente podría ser compensar fuerzas, aprovechar lo que pueda aportar España, aunque con una visión europea, en la que se fijen claramente los objetivos y se articule una verdadera política común, que es la clave para que funcione la estrategia comunitaria y de nuestro país ante una zona sumamente relevante desde el punto de

vista geopolítico como es el Magreb. Esto permitirá que la UE alcance también una mayor representación en el actual escenario internacional, caracterizado por el debilitamiento de los espacios multilaterales de cooperación; y por los intereses de actores relevantes en la zona. La Unión Europea tendrá que alcanzar la capacidad suficiente para proyectar una política que perviva a los aspectos de índole política, que perfilan las relaciones entre algunos de los países magrebís y las actuales potencias globales como EEUU, Rusia y, en menor medida, China.

En definitiva, atendiendo a los cambios que se están produciendo y se avecinan en el panorama internacional actual, la relación multilateral UE-Magreb se puede fortalecer a través de la relación bilateral España-Magreb, o, incluso, la conexión de España con determinados países de la región. En un escenario internacional incierto, las relaciones entre nuestro país y el Magreb gozan, en general, de buena salud y, en todo caso, la región magrebí se constituye como una prioridad política para los próximos años. La posición que puedan lograr la UE y España en el norte de África va a depender de cómo se sepan aprovechar los cambios que se palpan y que despuntan, en la actualidad, en la sociedad internacional.

*Elena C. Díaz Galán**

Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Universidad Rey Juan Carlos,

Madrid, España

PUBLICACIONES DE DEFENSA

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE DEFENSA
SUBSECRETARÍA DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y PATRIMONIO CULTURAL

9 772530 125003 39025