Boletín ieee 3

número 40

2025

octubre/diciembre

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: diciembre 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.

Esta publicación se distribuye bajo licencia CC BY-NC-ND 4.0 que permite compartir el material en cualquier medio o formato con la condición de reconocer adecuadamente la procedencia «Edita: Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica». No se puede modificar. No se puede utilizar con fines comerciales.



índice

N3 bie

octubre/diciembre

2025

Análisis

9 La política exterior rusa hacia los BRICS en el contexto de la guerra en Ucrania. Luis V. Pérez Gil

24 El futuro de la disuasión nuclear: análisis de las estrategias de las grandes potencias nucleares. Carlos J. Frías Sánchez

58 Es hora de poner fin a la guerra olvidada de Tigray. Blanca Palacián de Inza

68 Poderío nuclear de Rusia: nuevos planteamientos sobre capacidades y doctrina de empleo. Luis V. Pérez Gil

103 La guerra de Ucrania en 2025. Lo que los campos de batalla nos están enseñando. Ignacio Fuente Cobo

157 Panorama nuclear en el Indopacífico: una región en constante ebullición. Manuel Herrera Almela

196 Japón, recursos y proyección en un Indo-Pacífico ampliado. Javier Fernández Aparicio

209 El antagonismo entre Irán e Israel en un contexto nuclear. Emilia José Peña Ruiz

241 Reflexiones sobre «Defensa» en la UE (II). Hace falta un plan, voluntad, liderazgo y... capacidades. Abel Romero Junquera

265 Trump, Colombia y Venezuela: ¿el retorno de la doctrina Monroe? Rocío de los Reyes Ramírez

284 Perspectivas de futuro del régimen de no proliferación. Carlos Aragón de la Serna y Raquel Sanz Pascasio

311 La ONU ante el eclipse del multilateralismo: entre la irrelevancia y la reinvención. Francisco Márquez de la Rubia

326 Desafíos internos. Rubén Campos Palarea

358 La vigencia del tratado Nuevo START en el contexto de la guerra en Ucrania. Luis V. Pérez Gil

373 ¿Pares inter pares? La India en la división de las grandes potencias. Javier Fernández Aparicio

408 Relanzamiento de la relación entre India y Europa: actores y sectores clave en la era Modi. Amaia Sánchez-Cacicedo
440 La importancia de Afganistán en la extensión del Daesh-K. Rahman Nabil y José Ignacio Castro Torres
457 La política de vecindad en Asia meridional: un flanco débil de la política exterior india. Mario López Areu
492 África siglo XXI: ¿Nuevo espacio de batalla? Pedro Sánchez Herráez
508 Ni enemigo ni vasallo: reflexiones sobre la visión estratégica de España frente a la rivalidad entre los Estados Unidos y China. Marcos teóricos para su comprensión. Víctor Bados Nieto
534 India y su vecindario musulmán occidental. Ana Ballesteros Peiró
565 Truco o trato: las ambiciones europeas de defensa y la realidad del acuerdo comercial EE. UU.-UE. Juan C. Castilla y Antonio Fonfría Mesa
590 El «modelo Munir» en Pakistán: implicaciones en la arquitectura de seguridad regional. Javier Fernández Aparicio
605 Las fracturas religiosas de Oriente Medio. Federico Aznar Fernández-Montesinos
645 La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (2025): análisis y comparativa con la ESN 2022. Francisco Márquez de la Rubia

Opinión

667 Vietnam recurre a la «diplomacia del bambú» para convertirse en el próximo dragón asiático. Isidre Ambrós
685 La consolidación de Azerbaiyán como potencia geopolítica y energética regional. Rafael Santiago Orti
701 La visión estratégica de la República Popular China en la nueva era: análisis del Libro Blanco sobre Seguridad Nacional (2025). Mario Laborie Iglesias
722 Ponencia sobre la figura intelectual de Andrés González Martín. Reflexiones sobre el libro «Líder, poder y guerra. Escritos de Geoestrategia». Federico Aznar Fernández-Montesinos
729 Las aguas esculpidas: la Corona y la lengua española. Ignacio Cartagena Núñez
753 La Guerra Cognitiva en el Conflicto de la Franja de Gaza y Cisjordania (2025). Luis De Sebastián Quetglas
773 España en Centroamérica. Sergio Ramírez
783 La geopolítica y la innovación militar en la era de los sistemas no tripulados. Luis F. Rey Arroyo
795 El Revisionismo Chino y la importancia de Vietnam. Miguel Jesús Cifuentes González
811 Entre Mahan y Mackinder: El Estrecho de Magallanes como pivote geopolítico austral. José Ignacio Alvarez Chaigneau
826 Combatiendo el terrorismo con cómics y animación: las ventajas para el mundo de la seguridad. Guillermo Rojo Casas
848 Una nueva dimensión de la asimetría del conflicto armado. Jesús De Miguel Sebastián
866 Dos Estados, una misma cultura. María Herrero Martínez
892 Las EMSP como herramientas geopolíticas, ¿fin de una era? Félix Ortega Medina
908 Los swing states, otra cara del orden multipolar. Jacobo Morillo Llovo
925 El Sur Global de China: Marco Teórico, Identidad Narrativa y Gobernanza Práctica. Yingying Fu y Eduardo Olier
953 Crisis política en Corea del Sur. De la ley marcial a la elección de un nuevo gobierno. Ignacio M. García-Galán
970 La nueva era de la navegación: combustibles limpios para salvar los océanos. Bartolomé Cánovas Sánchez

994 El despertar de España como mediador entre la UE y China. Laia Comerma

1009 La falla haitiana: el colapso de la tierra y el poder. Yaiza Calleja de Soria

1025 El cambio de estrategia del espionaje ruso en Europa. Juan José Terrero Carrobles

1039 Groenlandia: Un nuevo paradigma en el escenario geopolítico mundial. Dª María Teresa Belmonte Sánchez, Silvia Iranzo Gutiérrez, Guillermo Echenique González, Isidro López-Aparicio Pérez, Francisco Javier Martín Rojo, Fernando Torres San José

1058 España frente a su Realidad Estratégica Marítima. Gonzalo Vázquez Orbaiceta

1074 Geopolítica y relaciones de poder en el Ártico. Mar Martínez Prieto

1099 Una visión integral de la Asociación Estratégica Ruso-China. Carolina de Amuriza, Rubén Fuster, María Elena Medrano, Cristina Villanueva y Alberto Velázquez

1137 Origen y fundamentos teóricos de la guerra multidominio y su aplicación en la guerra de Ucrania. Daniel Saurín Martínez

1161 El Departamento del Trabajo del Frente Unido (DTFU) «herramienta líquida» del Partido Comunista de China (PCCh). Luis Antonio González Francisco

1176 La nueva geopolítica del siglo XXI: La doctrina TESIS como pilar de la soberanía mineral y la seguridad nacional de España. Arnoldus M. van den Hurk

1204 Resiliencia y defensa nacional: la fortaleza de la sociedad civil en la nueva realidad geopolítica europea. Miguel Ángel Pérez Franco

1219 La «paz total» en Colombia: más sombras que luces en la transformación de la violencia. Jerónimo Ríos Sierra

1233 El hambre como arma de guerra. El papel de la FAO. Clara Núñez Vázquez

1248 La internacionalización de la economía china: implicaciones sobre el multilateralismo contemporáneo. Maria Samper Serra

1267 Movilidad Militar en Europa: Diagnóstico de limitaciones y hoja de ruta para un sistema resiliente e interoperable de despliegue rápido. Federico Aránega Alvarez

1282 Taiwán desde la perspectiva japonesa. Yamamoto Katsuya

1294 Peste Porcina Africana: Crónica de una posibilidad anunciada. Alberto Cique Moya

1310 De la hegemonía liberal al America First doctrinal. Guillem Colom Piella

1324 La identidad nacional rusa y la perpetuidad del conflicto de Ucrania. Gonzalo Rodríguez Suanzes

1343 Como China aplica tácticas de guerra económica dentro de la doctrina de guerra irrestricta. Alberto Pérez Rodríguez

Marco

1369 Wagner en el Sahel: una amenaza paramilitar, demográfica e informacional para la seguridad europea en África. Manuel J. Gazapo Lapayese

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

boie3

Documentos

ANÁLISIS

índice



Documentos
ANÁLISIS

9 La política exterior rusa hacia los BRICS en el contexto de la guerra en Ucrania. Luis V. Pérez Gil

24 El futuro de la disuasión nuclear: análisis de las estrategias de las grandes potencias nucleares. Carlos J. Frías Sánchez

58 Es hora de poner fin a la guerra olvidada de Tigray. Blanca Palacián de Inza

68 Poderío nuclear de Rusia: nuevos planteamientos sobre capacidades y doctrina de empleo. Luis V. Pérez Gil

103 La guerra de Ucrania en 2025. Lo que los campos de batalla nos están enseñando. Ignacio Fuente Cobo

157 Panorama nuclear en el Indopacífico: una región en constante ebullición. Manuel Herrera Almela

196 Japón, recursos y proyección en un Indo-Pacífico ampliado. Javier Fernández Aparicio

209 El antagonismo entre Irán e Israel en un contexto nuclear. Emilia José Peña Ruiz

241 Reflexiones sobre «Defensa» en la UE (II). Hace falta un plan, voluntad, liderazgo y... capacidades. Abel Romero Junquera

265 Trump, Colombia y Venezuela: ¿el retorno de la doctrina Monroe? Rocío de los Reyes Ramírez

284 Perspectivas de futuro del régimen de no proliferación. Carlos Aragón de la Serna y Raquel Sanz Pascasio

311 La ONU ante el eclipse del multilateralismo: entre la irrelevancia y la reinvención. Francisco Márquez de la Rubia

326 Desafíos internos. Rubén Campos Palarea

358 La vigencia del tratado Nuevo START en el contexto de la guerra en Ucrania. Luis V. Pérez Gil

373 ¿Pares inter pares? La India en la división de las grandes potencias. Javier Fernández Aparicio

408 Relanzamiento de la relación entre India y Europa: actores y sectores clave en la era Modi. Amaia Sánchez-Cacicedo

440 La importancia de Afganistán en la extensión del Daesh-K. Rahman Nabil y José Ignacio Castro Torres

457 La política de vecindad en Asia meridional: un flanco débil de la política exterior india. Mario López Areu

492 África siglo XXI: ¿Nuevo espacio de batalla? Pedro Sánchez Herráez

508 Ni enemigo ni vasallo: reflexiones sobre la visión estratégica de España frente a la rivalidad entre los Estados Unidos y China. Marcos teóricos para su comprensión. Víctor Bados Nieto

534 India y su vecindario musulmán occidental. Ana Ballesteros Peiró

565 Truco o trato: las ambiciones europeas de defensa y la realidad del acuerdo comercial EE. UU.-UE. Juan C. Castilla y Antonio Fonfría Mesa

590 El «modelo Munir» en Pakistán: implicaciones en la arquitectura de seguridad regional. Javier Fernández Aparicio

605 Las fracturas religiosas de Oriente Medio. Federico Aznar Fernández-Montesinos

645 La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (2025): análisis y comparativa con la ESN 2022. Francisco Márquez de la Rubia

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

60/2025 1 de octubre de 2025

Luis V. Pérez Gil

La política exterior rusa hacia los BRICS en el contexto de la guerra en Ucrania

La política exterior rusa hacia los BRICS en el contexto de la guerra en Ucrania

Resumen:

Durante la última década se han sucedido una serie de acontecimientos que han potenciado cambios profundos en la estructura del sistema internacional global. Cada vez más funcionarios estatales, internacionalistas y científicos políticos reflexionan sobre la configuración de un sistema multipolar debido a dos factores fundamentales: por un lado, el retroceso de la potencia hegemónica estadounidense en áreas donde antes dominaba; por otro, el avance de potencias emergentes encabezadas por la China comunista y Rusia, que van consolidando progresivamente un bloque de poder alternativo con el objetivo de contrarrestar el poder de Occidente. La consolidación del grupo BRICS (acrónimo de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), junto con otras estructuras internacionales, sirve a ese esfuerzo que, en definitiva, persigue modificar las reglas del orden jurídico internacional a su favor. Aunque se trata de procesos en curso, han sido descritos adecuadamente por el realismo político.

Palabras clave:

Rusia, China, Estados Unidos, sistema multipolar, BRICS.

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.

Russian foreign policy toward the BRICS in the war in Ukraine

Abstract:

Over the past decade, a series of events have occurred that are promoting profound changes in the structure of the global international system. An increasing number of government officials, internationalists, and political scientists are reflecting on the formation of a multipolar system driven by two basic factors. On the one hand, the retreat of U.S hegemonic influence from areas it once dominated. On the other, the advance of emerging powers led by communist China and Russia, which are progressively consolidating an alternative bloc of power designed to counter Western influence. The consolidation of the BRICS group (for Brazil, Russia, India, China, and South Africa), along with other international structures, serves this effort, which ultimately seeks to change the rules of the international legal order in its favour. Although these are ongoing processes, they have been adequately described by political realism theory.

Keywords:

Russia, China, United States, multipolar system, BRICS.

Introducción

Desde comienzos del siglo XXI, y en particular durante la última década, el sistema internacional global ha estado sometido a dinámicas marcadas por profundos cambios en la estructura de poder. Después de un breve período de hegemonía imperfecta estadounidense surgieron nuevas potencias, denominadas emergentes, que han ido consolidando progresivamente su poder e influencia, primero en el ámbito regional y después en el global. La más destacada es la China comunista, seguida de India, Sudáfrica, Brasil, Turquía e Indonesia, así como de otras potencias menores que gozan cada vez más de influencia regional. Junto a ellas aparece una Rusia revisionista, o incluso revanchista, según se perciba con más asertividad o agresividad en su política exterior, que trata de recuperar su antigua influencia.

Tras un período de aproximadamente quince años en el que aceptaron a regañadientes todas las propuestas occidentales, a partir de 2007 los dirigentes rusos comenzaron a introducir cambios en su política exterior. Esto incluyó el rechazo a la ampliación de la OTAN, que ya se había extendido a antiguos miembros del bloque soviético y a las repúblicas bálticas, reconocidas como Estados independientes tras el rechazo a la doctrina de la soberanía limitada (doctrina Brézhnev), tanto por parte de los últimos dirigentes soviéticos como por la naciente Federación de Rusia.

Este cambio de enfoque fue consecuencia de la constatación de la falta de reconocimiento de los intereses rusos y tiene su fundamento en un programa político-filosófico propio, habitualmente desconocido en Occidente[1]. Aunque existen opiniones diversas, la mayoría de los dirigentes políticos y académicos de prestigio coinciden en que el punto de inflexión fue el famoso discurso del presidente ruso, Vladímir Putin, en la conferencia de seguridad de Múnich, el 10 de febrero de 2007[2].

Sin embargo, el giro de la política exterior rusa no fue inmediato, sino que vino de la mano tanto de procesos de consolidación internos de orden político y económico como de la constatación de la existencia de intereses comunes con otras potencias emergentes, con las que pudieron poner en marcha estructuras y organizaciones de

[1] En este sentido véase el análisis de ELTCHANINOFF, M. *En la cabeza de Vladimir Putin.* Librooks, Barcelona, 2016 (trad. de *Dans la tête de Vladimir Poutine*. Actes Sud, 2015).
[2] Disponible en: http://www.kremlin.ru/events/president/news/37166
Nota: todos los hipervínculos se encuentran activos a fecha de 15 de septiembre de 2025.

cooperación (BRICS, Organización de Cooperación de Shanghái o OCS y dos exitosas cumbres Rusia-África[3]). Es preciso comentar, con carácter previo, que, a pesar de estos esfuerzos, todavía no se ha llegado a consolidar ningún tipo de alianza formal comparable a las que reúnen a las potencias occidentales. Por tanto, no existe ni una OTAN ni un G7 de las potencias emergentes[4].

Este documento de análisis recoge cuestiones fundamentales planteadas en el simposio titulado «BRICS: ¿Mito o realidad de un nuevo orden internacional?», celebrado en el marco del 58.º Congreso Internacional de Americanistas en Novi Sad, del 30 de junio al 4 de julio de 2025. En primer lugar, se analiza dicha asociación como el foro más exitoso creado hasta ahora para servir a los intereses de la política exterior rusa; se estudia, además, cómo el trasfondo de la guerra en Ucrania ha propiciado el acercamiento de esas potencias, así como su capacidad para atraer a otros países que también quieren zafarse de la influencia occidental[5].

En segundo lugar, se trata de constatar si se han alcanzado los objetivos establecidos por los dirigentes rusos en el BRICS, especialmente en su lucha contra las sanciones occidentales, así como en sus esfuerzos por ganar influencia política entre los países del denominado Sur Global[6]. Para ello, se estudian los resultados de las cumbres más recientes: Kazán (octubre de 2024), organizada por Rusia, y Río de Janeiro (julio de 2025). En tercer lugar, se plantea si, a largo plazo, el BRICS puede convertirse en un polo de poder alternativo al Bloque occidental, con las consecuencias que, a largo plazo, tendría ese cambio para el funcionamiento del sistema internacional global[7].

[3] La más reciente celebrada en San Petersburgo el 27 y 28 de julio de 2023.
[4] No se consideran en este estudio otras organizaciones como la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) o la Unión Económica Euroasiática (UEEA) lideradas históricamente por Rusia, pero que no incluyen a China. Aunque no se puede desconocer que en el futuro se pudiera producir una amalgama y unificación de las mismas en un proceso de consolidación de estructuras superiores gobernadas por un directorio ruso-chino.
[5] En ese sentido DE CASTRO GARCÍA, A. «La Unión Europea en el contexto de la competición entre las grandes potencias ¿y España?», *Europa en guerra: seguridad y defensa común tras la invasión de Ucrania* (Cosidó Gutiérrez coord.). Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, pp. 97-116, en especial pp. 110.
[6] Con las salvedades que señala el profesor Iván Witker en el empleo del término, en «Sur Global y otras yerbas», *El Libero*. 5 de febrero de 2024. Disponible en: https://ellibero.cl/columnas-de-opinion/sur-global-y-otras-yerbas/
[7] Richard Wolff afirmó recientemente que el BRICS es la manifestación global más organizada de ese cambio «¡Prepárate! El mundo ya no girará en torno a EE. UU. ¿Adiós al dólar?». 13 de julio de 2025. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=LBzYfp83pQQ

Creación y consolidación del grupo BRICS

El acrónimo BRICS (originalmente BRIC) apareció por primera vez en noviembre de 2001 en un informe del director de economía global del banco estadounidense Goldman Sachs, Jim O'Neill, titulado *Building Better Global Economic BRICs*, que lo empleó para referirse a los cuatro países con mayor potencial de crecimiento económico durante la recién iniciada primera década del siglo XXI: Brasil, Rusia, India y China[8].

No obstante, fue el 16 de junio de 2009 cuando los dirigentes políticos de esas potencias se reunieron por primera vez en Ekaterimburgo (Rusia) en una cumbre informal constitutiva. Dos años después se sumó Sudáfrica, el país más desarrollado del continente africano en aquel momento, consolidándose el BRICS como un foro de cooperación intergubernamental que se reunía anualmente en una cumbre de jefes de Estado para discutir asuntos políticos y económicos mundiales de interés común[9].

El 1 de enero de 2024 tuvo lugar la mayor expansión del grupo como resultado de los acuerdos adoptados en la cumbre anterior, celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica) en agosto de 2023[10]. De este modo, se sumaron cinco nuevos miembros: Arabia Saudí[11], Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía e Irán[12]. Además, en esa reunión decidieron mantener el nombre BRICS como denominación de su asociación[13].

Todos ellos, junto con otros países invitados, se reunieron en la cumbre de Kazán en octubre de 2024 bajo presidencia rusa, alcanzado acuerdos y creando nuevas formas de participación con la finalidad de seguir ampliando su influencia y ganando terreno a las organizaciones occidentales. De este modo, a principios de 2025, Indonesia se unió a la asociación, que pasó a contar con once países miembros de pleno derecho.

[8] Informe disponible en https://www.goldmansachs.com/insights/goldman-sachs-research/building-better
[9] Un análisis sobre la literatura básica sobre los BRICS en MORALES RUVALCABA, D. y ROCHA VALENCIA, A. «Liderazgo de los BRICS y configuración del orden multipolar: competencia y cooperación en escenarios regionales», *La competición entre las grandes potencias. Multipolaridad reflejada en escenarios regionales* (de Castro García ed.). Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, pp. 95-126.
[10] Se celebró del 22 al 24 de agosto de 2023, en su primera cumbre presencial desde la pandemia de la COVID-19 en 2020.
[11] Este país, a pesar de su adscripción formal al grupo, mantiene un enfoque multivectorial en su política exterior, tan cercana a Estados Unidos como podría estarlo en un futuro próximo a China si eso beneficia su propia estabilidad interna y regional.
[12] Argentina se autoexcluyó en el último momento como resultado del cambio de gobierno interno, puesto que el presidente Javier Milei se pronunció totalmente en contra de la participación en un foro que se muestra cada vez más abiertamente antioccidental.
[13] Sus dirigentes eran conscientes de que el acrónimo «BRICS» funcionaba de la misma manera que una marca comercial en un mercado competitivo generando poder de atracción frente a terceros. El uso de la denominación «BRICS+» es informal y se emplea más que nada en los ámbitos periodístico y de divulgación.

El fortalecimiento del grupo BRICS ha permitido la creación de instituciones subordinadas, como el Nuevo Banco de Desarrollo o el Consejo Empresarial, que ponen de manifiesto una clara disposición a convertirse en alternativa a los organismos financieros occidentales surgidos de Bretton Woods en 1945. En términos cuantitativos, cuenta con los dos países más poblados del mundo (India y China), el primero y el tercero en extensión (Rusia y China) y tres potencias nucleares (Rusia, China e India). En cuanto a su peso económico, en 2018 los países que lo componen superaron por primera vez a los del G7 en PIB PPA (producto interior bruto medido por paridad de poder adquisitivo). Más recientemente, en 2025 alcanzaron el 40 % del total mundial, incluida Indonesia, frente al 30 % del G7, y los intercambios comerciales entre sus miembros superaron, por primera vez, el billón de dólares[14].

Sin embargo, es precisamente en materia de seguridad donde ha habido menos avances. China continúa al margen de cualquier acuerdo de seguridad multilateral, mostrando su disposición a mantener un gran margen de libertad en la toma de decisiones. Rusia tiene su propia alianza defensiva con las repúblicas exsoviéticas de Asia Central en el marco de la OTSC, así como un tratado de defensa colectiva con Corea del Norte, renovado recientemente[15]. Por su parte, India participa en el diálogo estratégico QUAD con Estados Unidos, Australia y Japón, países cada vez más enfrentados a China y a Rusia en una creciente competición estratégica.

Rusia rompe con Occidente

La invasión de Ucrania el 24 de febrero de 2022 y la reacción de Occidente marcaron el inicio de la ruptura de las relaciones mutuas. Los gobiernos de Estados Unidos, la Unión Europea y otros países aprobaron inmediatamente sanciones masivas contra Rusia y el bloqueo de sus activos soberanos, se coordinaron políticamente para intentar aislarla diplomáticamente en las organizaciones internacionales y continúan prestando a Ucrania apoyo financiero y sostenimiento militar para resistir la agresión rusa.

[14] Todos estos datos y otras informaciones de interés están disponibles en su sitio web: https://infobrics.org/en/
[15] Contrariamente, el Acuerdo de Asociación Estratégica integral entre Rusia e Irán firmado en enero de 2025 no contiene una cláusula de esta naturaleza. Véase al respecto RAKOV, D. «With the Israel-Iran war, Russia is learning to become irrelevant», *Bulletin of the Atomic Scientists.* 18 de junio de 2025. Disponible en: https://thebulletin.org/2025/06/with-the-israel-iran-war-russia-is-learning-to-become-irrelevant/

Este escenario planteó a Rusia problemas fundamentales en todos los ámbitos, especialmente en los sectores bancario, financiero, de transportes y de exportación de materias primas, incluidos los hidrocarburos. Las autoridades rusas reaccionaron con dos tipos de medidas: unas de carácter político y otras de orden técnico, destinadas a sortear las sanciones occidentales y mantener el esfuerzo de guerra[16].

En el ámbito político, el 30 de septiembre de 2022, durante la ceremonia de anexión de los territorios ocupados en Ucrania, el presidente ruso declaró que ni los gobiernos occidentales ni la ONU iban a cambiar las decisiones de Moscú. Miles de bajas en la guerra habían provocado un profundo rencor en las élites dirigentes rusas, profundizado su sentimiento de victimismo, así como la necesidad de identificar un culpable: Occidente. Putin dedicó la mayor parte de su intervención a acusarlo de crímenes presentes, pasados (incluidas referencias a la esclavitud, el colonialismo y el bombardeo atómico contra Japón) y futuros, ante la perspectiva de un mundo hegemónico basado en reglas que son inaceptables para Rusia, pero también para otros países[17].

A continuación, se explayó en el ataque a la ideología que, según su interpretación, está detrás de los esfuerzos de dominación hegemónica de Occidente, liderado por Estados Unidos y la OTAN. Frente a una visión del mundo conservadora y basada en valores tradicionales, Occidente trata de imponer abiertamente una ideología que, desde la visión putiniana, sostiene su expansión sin límites en el mundo. Además, afirmó que no había posibilidad de alcanzar ningún acuerdo en zonas de influencia con Occidente, por lo que seguirá su propia política, basada en sus intereses y en los hechos consumados. Los acontecimientos recientes en Oriente Medio parecen confirmar la validez de esta tesis.

En el orden económico, desde el verano de 2022 las autoridades rusas comenzaron a tomar medidas para hacer frente a las sanciones, proteger sus empresas y poner en marcha una economía de guerra que les permitiera sostener el esfuerzo bélico. Para lograrlo, impulsaron relaciones bilaterales con países amigos y aquellos gobiernos que se mostraban comprensivos con sus acciones. También buscaron ganar influencia en

[16] En 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

[17] Discurso disponible en: http://www.kremlin.ru/events/president/news/69465

organizaciones y foros internacionales, donde progresivamente lograron mayores apoyos en detrimento de las posiciones occidentales. China, India, Kazajistán, Georgia, así como algunos países del golfo Pérsico, se convirtieron en los mayores apoyos rusos. Recordemos que al menos cuatro de ellos son Estados miembros de los BRICS.

El sostenimiento de los ingresos procedentes de las exportaciones de gas y petróleo, el éxito de su economía de guerra y la persistente capacidad para sortear las sanciones a través de terceros países les ha permitido no solo mantener el esfuerzo bélico y continuar creciendo económicamente a tasas superiores a la media mundial[18], sino también demostrar que el poder de Occidente es limitado y puede ser superado. Este es su discurso y tratan de aplicarlo a toda costa.

Además, ha sido capaz de atacar intereses estratégicos de Occidente lejos de su propio territorio, expulsando a las potencias europeas de varios países del Sahel, mientras continúa presionando contra sus intereses en otras zonas de África, sin implicar grandes recursos, de los que tampoco dispone. Esta es una lección de gran importancia para el resto de las potencias revisionistas y países del Sur Global, a quienes José Antonio de Castro ha definido recientemente como «la nueva mayoría global»[19].

La cumbre del BRICS de Kazán en octubre de 2024

Del 22 al 24 de octubre de 2024 doce jefes de Estado y de gobierno de los países BRICS se reunieron en la ciudad rusa de Kazán, bajo la presidencia de turno de Rusia[20]. Asimismo, acudieron representantes de países candidatos y otros que aspiraban a obtener la condición de asociados, sumando un total de treinta y seis delegaciones estatales con veintidós jefes de Estado y de gobierno, entre ellos el presidente turco,

[18] El 23 de octubre de 2024 una actualización del informe del FMI sobre perspectivas de la economía mundial señaló que Rusia había escalado hasta la cuarta posición como economía en términos de PIB PPA, por tanto, se sitúa después de China, Estados Unidos e India y por delante de Japón y Alemania. Asimismo, mejoró las estimaciones de crecimiento anual de Rusia. Disponible en: https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2024/10/22/world-economic-outlook-october-2024

[19] «Nunca habrá ultimátum a Putin porque Rusia es una potencia nuclear, jamás», en entrevista realizada el 10 de julio de 2025. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=8WAn5X-ylyY Véase más extenso en PARDO DE SANTAYANA, J. «Las potencias revisionistas y el Sur Global», *Panorama Estratégico 2024.* IEEE. Madrid, 2024, pp. 97-101, publicado también como Documento de Análisis IEEE 58/2024. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA58_2024_JOSPAR_Potencias.pdf

[20] El presidente brasileño no asistió alegando problemas de salud, envío presencialmente a su ministro de Asuntos Exteriores y participó en la reunión principal por videoconferencia.

Recep Tayyip Erdogan[21]. También comparecieron los secretarios de tres organizaciones internacionales, entre ellos el de la ONU, Antonio Guterres[22].

El gobierno ruso se volcó en esta cumbre. Junto con el presidente, participaron los funcionarios más cualificados del régimen putiniano, como el vicejefe de la Administración Presidencial, Maxim Oreshkin; el ministro de Asuntos Exteriores, Serguéi Lavrov; el ministro de Hacienda, Antón Siluánov; el asesor presidencial en política exterior, Yuri Ushakov, y la presidenta del Banco Central de Rusia, Elvira Nabiúllina.

Durante la primera jornada, Putin mantuvo reuniones bilaterales con su homólogo chino, Xi Jinping; con el primer ministro indio, Narendra Modi (que fue especialmente agasajado); con el presidente sudafricano, Cyril Ramaphosa, y con la presidenta del Nuevo Banco de Desarrollo, Dilma Rousseff. A continuación, los dirigentes de los diez países BRICS mantuvieron conversaciones en las que aprobaron una declaración sobre el conflicto de Ucrania, basada en la propuesta de paz promovida por Brasil y China.

Al día siguiente, el presidente ruso inauguró la cumbre de jefes de Estado. En la parte pública disertó sobre el poder económico de los países BRICS, planteó la creación de una bolsa de cereales y una plataforma común de inversión, y propuso estudiar las solicitudes de adhesión. Después, se examinaron las propuestas rusas sobre integración financiera y creación de una moneda única, pero nada en términos equivalentes al modelo europeo, sino como mecanismos para seguir esquivando las sanciones[23]. En este punto, Brasil e India plantearon objeciones, ya que hasta ahora no han querido aparecer como antioccidentales.

Por su parte, Xi planteó un enfoque político-estratégico de la asociación: el mundo se enfrenta a una elección entre un futuro turbulento o un desarrollo pacífico. En este escenario, los esfuerzos de los países BRICS deben orientarse a promover la paz, evitar la escalada y la extensión de los conflictos. Además, afirmó que China está preparada para crear espacios a todos los gobiernos que estén interesados en cooperar con el BRICS.

[21] Es preciso recordar que, desde el inicio de la guerra en Ucrania, el turco no solo ha rechazado unirse a las sanciones antirrusas, sino que ha continuado aumentado su comercio bilateral con Rusia.
[22] Es una costumbre que tanto el secretario general de la ONU como de los de la OCS y UEEA participen en las actividades y cumbres del BRICS.
[23] El presidente Putin insistió en estas propuestas en el Foro Económico Euroasiático celebrado en Minsk del 26 al 27 de junio de 2025. Disponible en: http://www.kremlin.ru/events/president/news/77302

El último día se celebró una reunión ampliada en la que participaron treinta y seis representantes estatales. El presidente Putin habló de los factores que unían a los presentes: respeto a la soberanía y a los regímenes políticos internos, reconocimiento de intereses mutuos y la visión de un orden internacional multilateral. Además, insistió en la necesidad de crear un sistema de pagos propio con el objetivo de evitar que Estados Unidos continúe usando el dólar como arma política, declaración concordante con el enfoque ruso de desdolarización de las economías de los países BRICS. Para dar solidez a esta propuesta, afirmó que casi el 95 % del comercio ruso-chino ya se formaliza en las respectivas monedas nacionales.

Por su parte, Xi reiteró su enfoque estratégico de la asociación, afirmando que está llamada a convertirse en un foro de promoción de la estabilidad, la paz y la solución negociada de los conflictos, mismo planteamiento que se aplica a la OCS. En este punto, recordó su propuesta de un final rápido de la guerra en Ucrania, que evidentemente no se ha producido.

Los principales resultados de la cumbre de Kazán fueron:

- Éxito en la asistencia de representantes de los Estados miembros y de los candidatos a formar parte de la asociación.
- Aprobación de la Declaración de Kazán, de treinta y dos páginas[24].
- Creación del estatuto de socio del BRICS y aceptación de candidatos.
- Apoyo a la reforma de la ONU y del Consejo de Seguridad para satisfacer las aspiraciones de los países del Sur Global.
- Apoyo a la admisión de Palestina como Estado miembro de pleno derecho de la ONU, sobre el principio de dos Estados, como mecanismo para atraer a los países musulmanes.
- Compromiso de estudiar la creación de un sistema internacional propio de compensación de pagos, como una de las prioridades rusas a corto plazo.
- Instrucciones a los ministros de Hacienda de cada país para estudiar medidas destinadas a eliminar barreras que limiten los intercambios financieros en monedas nacionales (otra de las prioridades rusas).

[24] Disponible en: https://cdn.brics-russia2024.ru/upload/docs/Kazan_Declaration_FINAL.pdf?1729693488349783

Es preciso señalar las implicaciones estratégicas de la creación de un segundo anillo de países BRICS bajo la forma de socios, así como la incorporación inmediata de ocho países de cuatro continentes[25]. Entre ellos destaca Indonesia, el mayor país musulmán del mundo y una de las economías emergentes con mayor potencial de crecimiento a largo plazo[26], que el 1 de enero de 2025 pasó a ser miembro de pleno derecho[27]. Por su parte, Turquía se convirtió en el primer Estado miembro de la OTAN que solicitó formar parte de la asociación, tanto por la perspectiva de beneficios futuros como reacción a su bloqueo permanente para formar parte de la Unión Europea[28], aunque no ha llegado a formalizar esas intenciones todavía.

El nombramiento de Oreshkin como representante presidencial ruso para la cooperación financiera y económica con los países BRICS pone de manifiesto el gran interés del gobierno ruso en potenciar las relaciones con los nuevos socios[29].

Perspectivas de desarrollo

La cumbre celebrada en Río de Janeiro, del 6 al 7 de julio de 2025, se consideró de bajo impacto por varios motivos. Por un lado, por el escaso peso político internacional que está mostrando el presidente brasileño, Luiz Inácio Lula Da Silva, y también por la ausencia de Xi y de Putin, aunque este envió una importante delegación encabezada por su incansable ministro de Asuntos Exteriores, Lavrov[30]. En segundo lugar, puso el foco

[25] Actualmente cuenta con diez países socios: Bielorrusia, Bolivia, Kazajistán, Cuba, Malasia, Nigeria, Tailandia, Uganda, Uzbekistán y Vietnam. También se invitó formalmente a Argelia y Turquía, que retiraron su solicitud. Para los países candidatos de América Latina véase SERBIN, A. «Un difícil acto de equilibrio: América Latina y los BRICS», *Foro del Sur*. 25 de septiembre de 2023. Disponible en: https://www.forosur.com.ar/blog/un-dificil-acto-de-equilibrio-america-latina-y-los-brics/?utm_admin=132878

[26] Véase el informe de PWC: *The Long View. How will the global economic order change by 2050?* Pricewaterhouse Coopers, Londres, febrero de 2017. Disponible en: https://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-the-world-in-2050-full-report-feb-2017.pdf

[27] El 19 de junio de 2025 el presidente Putin anunció una declaración de asociación estratégica bilateral con el presidente indonesio, Prabowo Subianto, además de la firma de importantes acuerdos comerciales. Disponible en: http://www.kremlin.ru/events/president/news/77214

[28] Véase muy reciente SÁNCHEZ HERRÁEZ, P. *Siglo XXI: ¿El retorno de los imperios… también del otomano?* Documento de Análisis IEEE 53/2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2766091/el_retorno_de_los_imperios_2025_dieeea53.pdf

[29] Decreto presidencial n.º 896/2024, de 19 de octubre de 2024. Disponible en: http://www.kremlin.ru/acts/news/75350

[30] En sus respectivas intervenciones, Putin por videoconferencia y Lavrov de forma presencial insistieron en los temas recurrentes rusos relacionados con sus prioridades inmediatas económicas, comerciales y financieras. Por su parte, la delegación china, encabezada por su primer ministro, Li Qiang, firmó de forma separada importantes acuerdos de cooperación con el gobierno brasileño, que incluyen la IA y el sector aeroespacial.

en asuntos políticos a largo plazo, lo que choca frontalmente con los intereses rusos a corto plazo.

Estas cuestiones se vieron reflejadas en la Declaración de Río de Janeiro[31], donde al menos la delegación rusa logró la aprobación de una declaración condenatoria contra los ataques ucranianos llevados a cabo contra las infraestructuras ferroviarias en los *oblasty* (provincias) fronterizos de Briansk, Kursk y Vorónezh en junio de 2025, que provocaron víctimas mortales entre los civiles. Más allá de eso, su alcance político fue escaso.

Sin embargo, durante la sesión final de la cumbre, el gobierno estadounidense anunció la decisión de imponer aranceles a los terceros países que apoyen a los BRICS. Se trata de un golpe directo contra la asociación por sus iniciativas respecto al dólar, pero en realidad está dirigido más bien contra China y Rusia, por sus planes a largo plazo de socavar el poder estadounidense.

El 31 de julio de 2025 el presidente estadounidense Donald Trump calificó al BRICS como coalición antiestadounidense que actúa contra el dólar, tratando de privarlo de su estatus de moneda de reserva global. Para contrarrestar esas acciones, anunció la adopción de medidas arancelarias contra sus miembros como parte de la política de retorsión que está aplicando con carácter general a todos los países, con independencia de que se trate de aliados, socios, competidores comerciales o estratégicos[32].

Poco después, aprobó fuertes aranceles contra Brasil y contra la India, basados en argumentos políticos y estratégicos, y no de orden comercial. Esto supone que ambos países, que hasta ahora habían sido reticentes a ser tildados de «antioccidentales», tienen fuertes incentivos para dialogar con los rusos, con los demás miembros del BRICS y también de la OCS, con el fin de acordar una solución multilateral y alcanzar una posición común para afrontar los intentos de retorsión estadounidenses[33]. De este modo,

[31] Texto completo disponible en https://brics.br/en/documents/presidency-documents/250705-brics-leaders-declaration-en.pdf/

[32] Véase muy reciente AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F. *Los aranceles universales. Una nueva fase en la confrontación geopolítica entre China y Estados Unidos*. Documento de Análisis IEEE 55/2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2766091/los_aranceles_universales_2025_dieeea55.pdf

[33] Del 5 al 7 de agosto de 2025, el asesor de seguridad nacional del primer ministro indio, Ajit Doval, hizo una visita oficial a Rusia y del 19 al 21 de agosto llegó el ministro de Asuntos Exteriores indio, Subrahmanyam Jaishankar, que mantuvieron reuniones con altos funcionarios rusos; ambos fueron recibidos por el presidente Putin. Por su parte, el 7 de agosto el presidente Lula da Silva anunció que planeaba discutir con Modi y Xi una respuesta conjunta de los BRICS a los aranceles del 50 % aprobados por el gobierno estadounidense contra Brasil. El 12 de agosto, estos dos

el gobierno brasileño propuso la convocatoria de una cumbre extraordinaria del BRICS, con el objetivo de adoptar una posición común frente a esas políticas de retorsión estadounidenses, que se celebró por videoconferencia el 8 de septiembre de 2025[34].

Estos movimientos muestran que se ha abierto una nueva brecha de oposición entre países y bloques, lo que pone de manifiesto la pugna entre los esfuerzos por mantener la hegemonía y los avances hacia el multilateralismo en el que se encuentra inmerso el sistema internacional. Por consiguiente, ¿cuáles son las perspectivas de desarrollo de la asociación?

Resulta patente que Rusia y China tienen objetivos complementarios, pero con prioridades o plazos temporales diferentes. Los objetivos rusos son de carácter más inmediato, a corto y medio plazo, y están relacionados con el conflicto bélico en el que se encuentra inmersa. Por ello, insisten en la creación de un sistema propio de compensación de pagos, el establecimiento de nuevos mecanismos financieros, el incremento de las relaciones comerciales y la firma de nuevos acuerdos transfronterizos, todos ellos destinados a superar los obstáculos occidentales.

Por su parte, el gobierno chino planea y decide con una perspectiva a largo plazo, que se ve reflejada en una concepción estratégica del papel de la asociación. Esta incluye proyectos económicos y comerciales mundiales, vías de transporte, sanidad, cooperación al desarrollo, lucha contra los desastres naturales, dominio de las tecnologías de información y aplicación de la IA a todos los ámbitos, con el objetivo de atraer a los países del Sur Global.

Pero además, Rusia y China comparten ambiciones en el Ártico, la Antártida y la exploración espacial, espacios donde cada vez más chocan con los intereses de Occidente y que, por tanto, están llamados a convertirse en futuros escenarios de conflicto. En ellos sumarán nuevos socios, singularmente entre los países del Sur Global, cada vez más descontentos con el poder avasallador de Occidente[35].

últimos mantuvieron una conversación telefónica sobre el tema. El 27 de agosto el gobierno estadounidense impuso aranceles a la India por la importación de petróleo ruso.

[34] Ese día Lavrov declaró que Brasil, China e India mantienen la cooperación energética a pesar de las presiones estadounidenses. Disponible en: https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/2045680/

[35] El embajador ZORRILLA plantea que la mayoría de los países que componen el denominado Sur Global caerán definitivamente del lado de China y Rusia como líderes de los BRICS y todos juntos suman dos terceras partes de la humanidad. En «Armas, Kallas, Culpa», *Diario 16+*. 7 de abril de 2025. Disponible en: https://diario16plus.com/opinion/armas-kallas-culpa_507332_102.html

La perspectiva de consolidación de un bloque de países cada vez más numeroso e institucionalizado les permitiría mejorar posiciones, alcanzar acuerdos y avanzar en su objetivo final: crear un régimen internacional favorable a sus intereses[36]. Esto lo pueden lograr coexistiendo con las organizaciones occidentales, donde el G20, la ONU y el Consejo de Seguridad actuarían como órganos de coordinación entre bloques. Pero también cabe un escenario opuesto de crecientes crisis, tensiones y conflictos que termine desembocando en un enfrentamiento decisivo.

Conclusiones

Desde el inicio de la guerra en Ucrania, el gobierno ruso ha recurrido activamente a la diplomacia: sus agentes han buscado nuevos socios políticos y comerciales, han utilizado los foros internacionales para exponer sus posiciones y han sido capaces de organizar dos grandes cumbres que han involucrado a una mayoría de países del Sur Global.

Han tenido un éxito relativo en el espacio de comunicación global, presentándose como una potencia benévola que dice propugnar un orden internacional más justo, mientras al mismo tiempo aplican la fuerza en Ucrania para tratar de crear un nuevo régimen de seguridad en Europa oriental que satisfaga su sentimiento casi permanente de inseguridad.

En este contexto, han avanzado en la creación de nuevos flujos comerciales, económicos, de transporte y financieros mundiales, con el objetivo de sortear las sanciones occidentales. Al mismo tiempo, han potenciado la cooperación multilateral, donde el BRICS aparece como su principal objetivo. El apoyo de China ha sido inestimable y así lo han reconocido los dirigentes del Kremlin en varias ocasiones.

Desde su enfoque, el crecimiento de la influencia de esta asociación apunta al fin de un período de hegemonía política, económica, cultural y militar de Occidente en el mundo. Por tanto, su objetivo inmediato es convertirse en una alternativa a un G7 completamente occidental. Las implicaciones estratégicas son de gran alcance, porque cada vez más

[36] Véase el análisis de WITKER, I. «Lecciones “onunistas”, desde el multilateralismo a los minilateralismos», *El Libero*. 18 de agosto de 2025. Disponible en: https://ellibero.cl/columnas-de-opinion/lecciones-onunistas-desde-el-multilateralismo-a-los-minilateralismos/

países miran tanto al BRICS como a la OCS como opciones más viables e incluso más estables que sus contrapartes occidentales.

Sin embargo, presentan carencias significativas, como composición heterogénea, falta de cohesión interna (por ejemplo, en los BRICS India y Brasil habían rechazado hasta ahora un enfoque de confrontación con Occidente), y debilidad institucional, cuestiones que deben resolverse antes para avanzar en sus objetivos.

Precisamente por estos motivos, hasta ahora han evitado abordar la cooperación militar. Pero esto no obsta para que, más adelante, puedan plantearse acuerdos de esa naturaleza entre los miembros, con los socios o incluso con terceros países no asociados, dependiendo de la evolución del contexto internacional.

Los avances en esa línea indicarían un deterioro creciente del régimen de seguridad global, así como la constatación de la desaparición de la prohibición del uso de la fuerza establecida en la Carta de las Naciones Unidas, fenómeno al que estamos asistiendo en directo.

De consumarse, se plantean escenarios inéditos a largo plazo, como la creación de relaciones de protección militar bajo el paraguas nuclear de Rusia y China *(nuclear sharing)* o el establecimiento de un acuerdo de defensa colectiva, de geometría variable en función de la posición que ocupe cada Estado en la asociación, que estaría formada por varias capas o círculos concéntricos.

*Luis V. Pérez Gil**
Doctor en Derecho con Premio Extraordinario
Teniente RV. Analista IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

61/2025 7 de octubre de 2025

Dr. Carlos J. Frías Sánchez

El futuro de la disuasión nuclear: análisis de las estrategias de las grandes potencias nucleares



El futuro de la disuasión nuclear: análisis de las estrategias de las grandes potencias nucleares

Publicado originalmente en: *Panorama Nuclear Global*
Editado en abril de 2025

Resumen:

El cambio de estructura de la sociedad internacional hacia una multipolaridad implica una mayor inestabilidad global. Por otra parte, la aparición de varias grandes potencias rivales hace que la no proliferación nuclear deje de ser un interés común a los Estados capaces de imponerla. Como consecuencia, el mundo se encamina hacia una nueva era de incremento de la proliferación nuclear, en la que estas armas cobrarán nuevamente protagonismo en las relaciones entre los Estados.

Palabras clave:

Multipolaridad, Inestabilidad, Disuasión, No proliferación nuclear, Armas nucleares, Misiles, 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.

The future of nuclear deterrence: an analysis of the strategies of major nuclear powers

Abstract:

The change in the structure of international society towards multipolarity implies a greater global instability. Moreover, the emergence of several rival great powers means that nuclear non-proliferation is no longer in the common interest of the states that are capable of imposing it. As a result, the world is heading towards a new era of increased nuclear proliferation, in which these weapons will once again take centre stage in relations between states.

Keywords:

Multipolarity, Instability, Deterrence, Nuclear non-proliferation, Nuclear weapons, Missiles, Great powers.

Introducción

El 24 de febrero de 2022, las tropas rusas cruzaban las fronteras de Ucrania: la guerra convencional entre Estados había regresado a Europa y al centro del escenario de las relaciones internacionales. Para la mayoría de los conciudadanos, los acontecimientos de Ucrania constituyeron una sorpresa y un duro despertar a una realidad que se creía pasada. Incluso muchos analistas declararon que se había producido un «cambio de era» en las relaciones internacionales… Y, sin embargo, la guerra de Ucrania dista mucho de ser un acontecimiento imprevisible, un «cisne negro». En realidad, es posible afirmar que la guerra de Ucrania no es más que un síntoma visible de los cambios producidos en la sociedad internacional: no es un hecho excepcional, sino probablemente el inicio «oficial» de una era de mayor inestabilidad, en un proceso que lleva largo tiempo de gestación.

En el aspecto nuclear, este cambio estructural tendrá consecuencias de enorme profundidad, que, de hecho, cambiarán muchas de las dinámicas existentes hoy en el campo de las relaciones internacionales. Es necesario recordar que, ya hoy, se vive un «mundo nuclear». Es imposible comprender los acontecimientos actuales obviando la presencia y la distribución de los arsenales nucleares. Por hacer referencia a dos ejemplos de actualidad, la respuesta occidental a la invasión rusa de Ucrania es extraordinariamente cautelosa, caracterizada por la parsimonia en la entrega de armas a Ucrania y por las limitaciones que se imponen a su empleo. Esta conducta sería inexplicable si Rusia no fuese una potencia nuclear. De la misma forma, la política iraní con respecto a los acontecimientos en Palestina sería muy probablemente mucho más enérgica si Israel no fuese una potencia nuclear o si Irán dispusiera ya de un arsenal nuclear propio. De igual manera, las relaciones internacionales que involucran a los grandes Estados están mediatizadas por la existencia y distribución del armamento nuclear.

La aparición del arma nuclear y la rápida extensión de la tecnología nuclear llevaron a unas previsiones sumamente pesimistas sobre la extensión del arma nuclear como la del presidente Kennedy, que, en 1960, auguraba que en los años setenta del pasado siglo habría una veintena de Estados nucleares[1]. El desarrollo del actual régimen de no

[1] En el tercer debate televisado entre el candidato demócrata (luego presidente) John F. Kennedy y el candidato republicano Richard Nixon (13 de octubre de 1960), el primero manifestó su previsión de que, en 1964, podría haber hasta veinte Estados en posesión de arsenales nucleares (Carnegie Endowment for International Peace, 2003).

proliferación nuclear, articulado alrededor del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) de 1968, supuso un freno notablemente eficaz a estas previsiones. De hecho, desde su aprobación, además de los cinco «Estados nucleares» que consagran el TNP, solo tres Estados no signatarios (la India, Pakistán e Israel) se han hecho con un arsenal nuclear, otro dispuso de armas nucleares y las destruyó (Sudáfrica) y solo Corea del Norte e Irán (que forma parte del TNP) han desarrollado o están desarrollando armas nucleares.

Sin embargo, el éxito del TNP se debió a una circunstancia muy concreta: las dos superpotencias protagonistas de la Guerra Fría tenían un interés común en evitar la proliferación nuclear. El desarrollo de los conceptos de «primer golpe» (*first strike*[2]) y de «segundo golpe» (*second strike*[3]) llevó a un crecimiento descontrolado de los arsenales nucleares, lo que creó la situación acertadamente descrita de «destrucción mutua asegurada» (*mutual assured destruction* o MAD). Los diversos ejercicios ejecutados por ambas superpotencias en la época evidenciaban la elevadísima posibilidad de que un conflicto nuclear limitado (que emplease armas nucleares tácticas) escalase de manera rápida hasta una guerra termonuclear global, con la consiguiente MAD. Por ello, incluso un conflicto nuclear local entre aliados de los dos diferentes «bloques» en los que se dividió el mundo en aquella época podía acabar desencadenando la temida MAD. En consecuencia, ambas superpotencias emplearon todos sus recursos e influencia para evitar que otros Estados (aliados o enemigos) se hiciesen con armamento nuclear. Esta política de no proliferación era un interés común de ambas superpotencias.

Los esfuerzos para prevenir la proliferación siguieron el esquema clásico del «palo y la zanahoria», combinando medidas coercitivas (desde sanciones a suspensión de las alianzas, incluyendo la retirada de la protección militar otorgada hasta entonces) e incentivos (como la promesa de ayuda tecnológica para las aplicaciones civiles de la energía nuclear o la promesa de protección incluso nuclear, la «disuasión extendida»[4], en caso de agresión). El TNP prometía, además, que la adhesión impediría a los Estados rivales hacerse con armas nucleares y que los Estados nucleares iniciarían un proceso de desarme. Las herramientas del tratado eran básicamente el control de los materiales

[2] Un ataque nuclear preventivo dirigido a destruir el arsenal nuclear de un rival.
[3] Un ataque de respuesta a un *first strike*, destinado a anular cualquier ventaja obtenida en ese ataque. En general, se dirigía a destruir la población y la industria enemiga.
[4] El concepto de «disuasión extendida» se aplica a aquella situación en la que un Estado nuclear se compromete a emplear su arsenal nuclear en defensa de un aliado. Estados Unidos es el único país que ha ofrecido este compromiso a sus aliados de la OTAN, más Japón, Corea del Sur y Australia (Bunn, 2010).

fisibles y las restricciones de acceso a la tecnología nuclear, que, en ese momento, era un campo de conocimiento restringido a muy pocos Estados (prácticamente, a los cinco Estados nucleares que autorizaba el TNP). Para hacer más atractivo el régimen, esos Estados nucleares incluyeron en sus doctrinas de empleo de las armas nucleares garantías de su no uso contra los no nucleares (de forma explícita o implícita, como es el caso de las políticas de «no primer uso» —*no first use* o NFU—, en las que renunciaban a la posibilidad de ser los primeros en emplear el arma nuclear en un conflicto).

No obstante, en la actualidad, todas las bases del régimen de no proliferación están en crisis: ya no existe un interés común en evitar la proliferación nuclear entre las grandes potencias del sistema, que, además, han incrementado su número al incorporar a China, junto con la posibilidad de que otros Estados alcancen el rango de potencia mundial (podría ser el caso de la India, a medio plazo). De la misma forma, las garantías que prometía el TNP están en entredicho: Corea del Norte ha conseguido armas nucleares e Irán está en un proceso avanzado de hacerlo, gracias a la ayuda tecnológica obtenida dentro del régimen de no proliferación nuclear. Las políticas estadounidense, rusa y china de modernización (y ampliación, en el caso de China) de sus arsenales nucleares desmienten las promesas de desarme. Además, las amenazas de uso de armas nucleares por parte de Rusia en el marco del conflicto de Ucrania (incluyendo la modificación en ese sentido de su doctrina de empleo del armamento nuclear) invalidaría otro de los pilares del régimen (si esa posibilidad se materializase, el régimen de no proliferación nuclear resultaría «herido de muerte»). Además de todo ello, la tecnología nuclear ya tiene casi un siglo y el progreso tecnológico ha convertido en suministradores de tecnología nuclear a Estados como Malasia o Turquía. Por otra parte, el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) tiene notables problemas para realizar sus inspecciones en Estados como Irán o Corea del Norte. Existen además sospechas de que el régimen de Kim Jong-un pudiera comerciar con material fisible (como ya hizo antes con la tecnología de misiles balísticos). En cualquier caso, desde que el científico paquistaní Abdul Qadir Khan se hizo con la tecnología de centrifugación del hexafluoruro de uranio y la ofreció al mejor postor, el control de materiales fisibles es cada vez más difícil. En conjunto, tanto los pilares de seguridad del régimen de no proliferación nuclear

como sus herramientas de control se han resquebrajado, hasta el punto de hacerlo difícilmente viable.

Un mundo más inestable

La estructura de la sociedad internacional, concepto que incluye el conjunto de Estados existentes y las relaciones entre ellos, se define en función del número de «polos» presentes en cada momento. Aparecen así tres tipos básicos de estructura: la unipolaridad (un solo polo dominante), la bipolaridad (dos polos) y la multipolaridad (varios polos). Estas estructuras rara vez aparecen «puras», sino que, de normal, la estructura real combina elementos de, al menos, dos de estos modelos básicos.

Tradicionalmente, el número de polos de poder en la sociedad internacional viene determinado por el número de actores principales en el sistema y por la distribución de poder militar entre ellos (Snyder y Diesing, 1977: 419-420). Así, en un sistema multipolar, existen más de dos grandes potencias (polos) cuyo poder militar es similar y cuya rivalidad domina las dinámicas del sistema. Durante mucho tiempo, la valoración del poder de un Estado se ha reflejado en términos de poder militar. Esta definición reduccionista del poder ha sido discutida después de acuñarse el término (en plena Guerra Fría), en especial en este mundo globalizado, en el que las relaciones de dependencia y cooperación entre Estados exceden con mucho a los aspectos puramente militares y diplomáticos o, incluso, estrictamente económicos. Así, en la actualidad se considera que el poder de los Estados puede medirse en varias esferas diferentes (económica, militar, política y demográfica) y que su poder relativo depende de cómo combina cada uno de ellos sus recursos para competir en el conjunto de la sociedad internacional (Waltz, 2010: 88-89). Así, la consideración de gran potencia vendría determinada por el poder agregado del Estado; es decir, por la suma de su tamaño físico, población, dotación de recursos, fuerza militar, estabilidad política y competencia en la gestión de sus recursos de todo tipo. Esta definición incluye elementos objetivos, pero también subjetivos (como la citada competencia) o muy difíciles de valorar (como la estabilidad política), lo que puede llevar a errores de apreciación.

No obstante, tras el final de la Segunda Guerra Mundial se produce una enorme pérdida de poder e influencia de las potencias europeas. De este conflicto surge un mundo con

dos polos, es decir, una estructura bipolar con dos «superpotencias» (Estados cuyo poder relativo es muy superior al del resto). La estructura bipolar es, históricamente, muy inestable (Allison, 2018). Sin embargo, la aparición del arma nuclear y el desarrollo de enormes arsenales nucleares hacía prohibitiva la guerra: cualquier conflicto entre las superpotencias podría escalar hasta una guerra nuclear global y ningún posible beneficio político podía compensar la destrucción inherente a una guerra nuclear total. En consecuencia, la bipolaridad nuclear resultó sorprendente e inesperadamente estable y la historia de la sociedad internacional en este periodo es una prueba del acierto explicativo de la «paradoja de la estabilidad-inestabilidad» (Snyder, 1965: 184-201): el arma nuclear evitó los conflictos de gran entidad entre potencias nucleares (que podían conducir a la MAD), pero favoreció la aparición de múltiples conflictos menores, puesto que las dos superpotencias tenían la garantía de que la otra no recurriría a una represalia que pudiera conducir al estallido de una guerra nuclear total.

El inesperado desplome de la Unión Soviética pareció dar paso a una situación de unipolaridad, en la que Estados Unidos emergía como única potencia del sistema internacional: aparece así una nueva estructura, la «unipolaridad». En esta situación, EE. UU. ejerce como «gendarme» de la sociedad internacional, por lo que disfruta de una inigualada capacidad militar. De hecho, la rápida y contundente derrota del Irak de Sadam Husein en 1991 parecía inaugurar una era de absoluto dominio estadounidense. Sin embargo, sus sucesivos fracasos en la gestión de la posguerra de Irak (tras la invasión de 2003) y en Afganistán (tras la caída del régimen talibán en 2001) pusieron de manifiesto los límites reales del poder militar estadounidense. Por otra parte, el auge económico chino derivado del proceso de globalización económica ha convertido a este país en un serio rival geopolítico de Estados Unidos. Al mismo tiempo, otras potencias han incrementado su poder relativo y tienen perspectivas de continuar aumentándolo, como India, Brasil o Sudáfrica. Por otra parte, una Rusia mucho más asertiva muestra de manera abierta su oposición al dominio estadounidense. Todos estos factores han llevado al convencimiento extendido de que el mundo se encuentra (o se dirige, en un futuro próximo) en una situación de multipolaridad (Dickinson, 2009).

Es decir, la estructura de la sociedad internacional cambia desde la unipolaridad hacia la multipolaridad. En términos de estabilidad, este cambio tiene consecuencias muy relevantes. En principio, la literatura académica sugiere que la guerra es más probable

en la multipolaridad que en la bipolaridad por tres razones básicas (Mearsheimer, 2003: 338-346):

- En una sociedad multipolar hay más díadas potenciales de conflicto que en otra unipolar. En un mundo unipolar, el poder de la potencia hegemónica, comparado con el resto de potencias, es tan grande que tiene la capacidad necesaria para disuadir cualquier operación (en especial, las de carácter militar) que vaya en contra de sus intereses. En cambio, en la multipolaridad, esa diferencia de poder puede no ser suficiente para disuadir a otras grandes potencias con un poder similar (y aún menos a una coalición de rivales). En consecuencia, las potencias menores son más vulnerables al empleo de la fuerza por las grandes potencias (es difícil encontrar aliados suficientemente poderosos como para garantizar su seguridad) y, además, tienen más libertad a la hora de luchar entre sí (las grandes potencias, de manera individual, tienen menor capacidad de coerción sobre otros Estados).
- La multipolaridad favorece los desequilibrios de poder, más probables cuanto mayor es el número de grandes potencias, al generar mayor número de posibilidades de alianzas de unas contra otras. Estas alianzas serán, además, más inestables al componerse de grandes potencias que, en el fondo, son rivales entre ellas.
- La existencia de múltiples actores estratégicos hace que sea más fácil cometer errores de cálculo al prever las posibles conductas de cualquier de ellos. Las combinaciones posibles de alianzas y rivalidades son mayores, lo que dificulta prever las posibles alianzas de cada Estado con las diferentes potencias, así como calcular la distribución de poder resultante. En otro orden de cosas, las grandes potencias que aparecerán en el futuro proceden de entornos culturales muy diferentes del mundo occidental, lo que dificultará aún más comprender su forma de ver el mundo.

En conjunto, a largo plazo, una estructura multipolar será progresivamente más inestable. Además de las razones expuestas, en los modelos multipolares los contendientes tratarán de aprovechar cualquier ventaja para deshacerse de posibles competidores (ventajas que aparecerán de forma más o menos frecuente, debido a

errores de cálculo de alguno de los contendientes). Asimismo, las grandes potencias existentes intentarán evitar la aparición de nuevos Estados competidores, lo que puede conducir a nuevos conflictos. El efecto combinado de estos factores a largo plazo será la desaparición progresiva de competidores (Deutsch y Singer, 1964: 390-406). En un ejemplo histórico bien estudiado (la expansión romana por el Mediterráneo), esta estructura termina en un modelo de multipolaridad en el que una gran potencia es más fuerte que las demás (Roma), ventaja que se va acrecentando de manera progresiva y genera un mundo en permanente conflicto.

Como se ha citado, no existe ningún modelo «puro». En la teoría académica existen dos casos diferentes para la multipolaridad, denominadas multipolaridad equilibrada y multipolaridad desequilibrada (Mearsheimer, 2003: 338-346). En el primero de estos casos existiría un cierto equilibrio de poder entre las principales potencias (sería el caso del mundo aparecido tras la Paz de Westfalia de 1648 o tras el Congreso de Viena de 1815). Esta estructura puede evolucionar en dos sentidos: una división en «bloques» rivales o un incremento de la cooperación sobre intereses comunes.

En efecto, la multipolaridad podría generar una división en dos bloques de potencias aliadas. Este podría ser el caso cuando existen diferencias importantes en los valores dominantes de la sociedad en las distintas grandes potencias existentes en el sistema. De esta manera, las potencias culturalmente afines se alinearían entre sí frente a las demás, lo que provocaría la creación de «bloques». Otras potencias podrían agruparse en un bloque más o menos cohesionado no por afinidad ideológica o cultural, sino en aplicación del principio del «equilibrio de poder» (Waltz, 2010: 117-121). En la actualidad, ese podría ser el caso de las potencias democráticas (acaudilladas por Estados Unidos) frente a las autocracias (China y Rusia). Esta situación es en potencia más inestable que la bipolaridad pura, al existir lazos importantes que unen cada bloque y, sin embargo, existir múltiples centros de decisión (lo que hace aumentar las posibilidades de los errores de cálculo). Un ejemplo de esta situación sería la política europea de alianzas previa a la Primera Guerra Mundial, con la rivalidad entre la Triple Alianza y la Triple Entente, que hizo que los intereses políticos de uno de los miembros «menores» de una de las alianzas (el Imperio austrohúngaro) acabase arrastrando a sus aliados a la guerra, por intereses puramente nacionales y, en principio, limitados. En general, un conflicto entre dos potencias pertenecientes a bloques rivales podría ocasionar un conflicto

generalizado, no solo por los compromisos adquiridos en las posibles alianzas, sino también ante el temor de que la derrota de uno de los componentes de la alianza debilitase al conjunto de ella frente a la alianza rival. Esa experiencia histórica (aunque limitada) apunta a que este tipo de multipolaridad es potencialmente inestable.

En el segundo caso, el del incremento de la colaboración (en principio, más deseable), todos los polos del sistema se sienten implicados en el mantenimiento de la estabilidad y en la eficacia de las instituciones internacionales. Esta situación se produce cuando las grandes potencias comparten valores culturales similares (o, al menos, compatibles). En este tipo de multipolaridad, las alianzas no serían tan sólidas, sino que irían variando en cada caso concreto. El concierto europeo creado tras el Congreso de Viena de 1815 y que se mantuvo hasta 1823 (y, en una forma atenuada, hasta la guerra de Crimea) podría ser un ejemplo de este tipo de multipolaridad. En general, esta situación se ha producido de forma significativa en la historia tras conflictos anormalmente violentos (la guerra de los Treinta Años antes de la Paz de Westfalia o las guerras napoleónicas antes del Congreso de Viena) y han durado hasta el fallecimiento de la generación que vivió esos conflictos (hasta las guerras de Luis XIV, a finales del siglo XVII, en el caso de la Paz de Westfalia, y hasta la guerra de Crimea, en 1853, en el caso del concierto europeo). Es decir, incluso cuando existía una comunidad cultural e intereses comunes, la multipolaridad acabó en conflictos.

Además, las hipotéticas buenas relaciones entre las grandes potencias expuestas en el segundo caso no implican necesariamente un entorno más seguro para el resto de los Estados del sistema. Como ocurrió en el ejemplo citado del concierto europeo, las grandes potencias pueden verse tentadas de establecer un gobierno mundial, imponiendo sus intereses (comunes a ellas, pero puede que no a todos los Estados) al resto (por ejemplo, puede citarse el caso de la guerra de independencia griega, en el que las potencias europeas que formaban parte del concierto europeo decidieron que Grecia debía ser independiente, por lo que combatieron y derrotaron al Imperio otomano).

La multipolaridad desequilibrada aparece cuando un sistema compuesto por grandes potencias contiene un posible actor principal, una potencia más fuerte que las demás. En este caso, el Estado más fuerte tiene capacidad de alterar el equilibrio de poder, incluso por la fuerza, y, al mismo tiempo, el temor que despierta tiende a suscitar una coalición antihegemónica (de acuerdo con el citado principio del «equilibrio de poder»).

El efecto final es un riesgo importante de conflictos armados. Por ello, la multipolaridad desequilibrada sería la estructura más inestable.

En general, la multipolaridad desequilibrada es una fase transitoria con dos posibles evoluciones: en una de ellas, llevaría a una unipolaridad (cuando una potencia en auge creciente aspira a ser hegemónica), mientras que en la otra conduciría a una multipolaridad equilibrada (caso de una potencia hegemónica en decadencia que no puede evitar perder poder relativo). En este segundo caso, la potencia principal se vería obligada a mantener su posición con recursos decrecientes, mientras que la cada vez menos desfavorable percepción de la comparación de capacidades militares disminuiría su poder de coerción (y, por tanto, las limitaciones que pudiera imponer a las decisiones de los demás Estados) y alentaría nuevos desafíos. Es decir, la multipolaridad desequilibrada sería una situación transitoria, de duración indefinida, y, en cualquier caso, una situación notablemente inestable.

Este proceso no es repentino, sino que se expande durante un largo periodo de tiempo. Durante este intervalo de evolución, los Estados de la sociedad internacional han ido siendo progresivamente conscientes de la degradación de su entorno de seguridad. Y, como consecuencia, su reacción natural ha sido la intentar mejorar su seguridad. Por ello, el mundo está en un proceso de rearme que se inició alrededor del año 2000, cuando estas tendencias empezaban a ser evidentes.

Como consecuencia de lo expuesto, es posible concluir que el mundo se encuentra en un momento de cambio en la estructura de la sociedad internacional, entre una unipolaridad (imperfecta y en proceso de desaparición) y una multipolaridad desequilibrada (presente en la actualidad, en proceso de consolidación), aunque con dos potencias claramente destacadas: unos Estados Unidos en un aparente declive y una China en permanente ascenso (aunque EE. UU. tiene mejores perspectivas de lo aparente [Friedman, 2010] y China más problemas de lo que se percibe [Frías Sánchez, 2019]). Ambas potencias buscan aliados que consoliden su posición. Estados Unidos reclama la adhesión de los Estados con los que comparte cultura y valores, mientras que China busca liderar a todos los que están descontentos con la hegemonía estadounidense. En consecuencia, es posible que el mundo se encuentre en una situación en la que se combinan elementos típicos de la trampa de Tucídides (una potencia en declive que ve su hegemonía desafiada

por un competidor en auge) con otros derivados de la situación de un mundo dividido en dos bloques antagónicos (Allison, 2018).

De una disuasión bipolar a una (al menos) tripolar

La limitada experiencia que se tiene de disuasión nuclear está circunscrita a relaciones bilaterales entre Estados rivales. Durante la Guerra Fría, los enormes arsenales nucleares estadounidenses y soviéticos prácticamente anulaban los efectos que pudieran tener los arsenales franceses, británicos o chinos. En la práctica era la colosal dimensión de estos arsenales la que hacía posible la MAD, y, con ella, la estabilidad. En consecuencia, los acuerdos de desarme nuclear (uno de los compromisos del TNP) se basaban en gran medida en los acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y la Unión Soviética. De hecho, los tratados de limitación de misiles de alcance intermedio (Tratado INF de 1987) y los tratados de Limitación de Armas Nucleares Estratégicas START I (1991), de Reducción de Armas Ofensivas Estratégicas (SORT) (2002) y Nuevo START (2010) eran tratados estrictamente bilaterales, que no obligaban a otros Estados.

La estrategia nuclear de la Guerra Fría se articulaba en torno a los dos conceptos clave descritos de primer golpe (*first strike*) y segundo golpe (*second strike*). El riesgo de sufrir una destrucción prematura del arsenal nuclear se puso de manifiesto desde los primeros años de la era nuclear y ese tipo de ataque se denominó un primer golpe (*first strike*).

La forma de evitar un ataque de primer golpe es la adquisición de la capacidad de evitar la destrucción completa de las armas o vectores nucleares propios o de ambos a la vez, con el fin de conservar la capacidad nuclear remanente suficiente para responder de forma eficaz a un ataque de primer golpe. Este ataque de represalia se denominó segundo golpe (*second strike*). La existencia de una capacidad de segundo golpe creíble es la forma más eficaz de disuadir un primer golpe.

La capacidad de segundo golpe implica disponer de la posibilidad de lanzar las armas nucleares propias antes de que sean destruidas en sus silos (caso de los misiles balísticos basados en tierra) o en sus bases aéreas (caso de bombarderos) o, de manera adicional, de disponer de armas móviles, difíciles de detectar y, por ello, de destruir. Las más empleadas son los submarinos lanzamisiles balísticos. Otra medida habitual es ampliar el arsenal nuclear propio para hacer más difícil que sea destruido por completo

en un ataque de primer golpe. Durante la Guerra Fría, ambas superpotencias intentaron mantener esa capacidad de segundo golpe, para lo que aumentaron continuamente sus arsenales nucleares (para evitar su destrucción completa en un primer golpe) y mantuvieron sus armas nucleares en un elevadísimo estado de alerta (un misil balístico tarda unos treinta y tres minutos en volar de Asia Central a Estados Unidos o viceversa, por lo que se disponía de ese tiempo para tomar la decisión de lanzar las armas y efectuar esos lanzamientos). En el caso de los misiles lanzados desde submarinos, el tiempo podía ser mucho menor, dependiendo de la posición del submarino. En consecuencia, ambas superpotencias desarrollaron submarinos nucleares «de ataque» cuya misión era la de perseguir de manera continua a los submarinos lanzamisiles enemigos y destruirlos en caso necesario antes de que lanzasen sus armas. La propulsión nuclear era necesaria precisamente porque los submarinos lanzamisiles disponían de esa propulsión, lo que les permite pasar meses bajo el agua, lo que está fuera del alcance de los submarinos de propulsión diésel-eléctrica. Para detectar con el mayor tiempo posible los lanzamientos de misiles balísticos, ambas superpotencias desplegaron sensores basados en tierra y satélites, con la misión de detectar cualquier lanzamiento, y organizaron un sistema de toma de decisiones en el ámbito nuclear permanente y muy rápido.

Durante esos años, la República Popular China (RPC) se mantuvo al margen de esos desarrollos estratégicos. En realidad, hasta fechas muy recientes, para los líderes chinos, el armamento nuclear no tenía utilidad en combate y su función era puramente disuasoria frente a una amenaza nuclear.

Como consecuencia de esta visión del arma nuclear (y de sus propias limitaciones económicas), la política nuclear china se ha basado tradicionalmente en la consideración de que la mera existencia de armamento nuclear y la adopción de medidas básicas de protección ante un primer golpe son suficientes para alcanzar la disuasión (modelo de *minimum deterrence*). En este sentido, la política nuclear tradicional de la RPC correspondía a la de una potencia regional, aislacionista en la mayoría de los grandes conflictos y que no pretendía atraer la atención hostil de ninguna de las dos superpotencias de la Guerra Fría. Esta política hacía de la necesidad virtud, dados sus limitados recursos económicos y sus consiguientes modestas aspiraciones estratégicas.

Como consecuencia, la RPC adoptó una política muy restrictiva de uso de su arsenal nuclear: disponía de un arsenal nuclear de un tamaño relativamente pequeño (unas trescientas cabezas termonucleares), con un bajo nivel de alerta (por lo general, las cabezas de guerra estaban almacenadas separadas de los misiles, lo que requería varias horas para su montaje; muchos de sus misiles eran de combustible líquido que, a su vez, precisaban horas para ponerlos en condiciones de lanzamiento), una política declarada de no ser los primeros en utilizar armas nucleares en un conflicto (NFU) y un compromiso explícito de no emplearlas contra Estados no nucleares.

Sin embargo, conforme han ido aumentando sus ambiciones, China ha cultivado una deliberada ambigüedad sobre el uso del arma nuclear, revelando múltiples excepciones a su política declarada de NFU o de no empleo contra Estados no nucleares. Así, Taiwán no sería considerado como un Estado no nuclear desde el momento que no es reconocido ni siquiera como un Estado, sino como una región de la RPC. Japón podría ser considerado un Estado nuclear, puesto que alberga armamento nuclear estadounidense (aunque no controle el uso de esas armas). China podría emplear armamento nuclear en zonas que considera como territorio propio, como podría ser el caso de Arunachal Pradesh, territorio hindú que China reclama, por lo que no violaría su política de primer uso, al ser un asunto «interno». Y, de la misma forma, China considera que el mar de China Meridional es parte de su territorio soberano, por lo que, en principio, el uso de armas nucleares en esas aguas (en disputa con todos los Estados ribereños y con EE. UU.) no violaría su política de NFU. Estas numerosas excepciones implican, en la práctica, una notable disminución del umbral de empleo del armamento nuclear: existen muchos casos en los que la RPC podría emplear su arsenal nuclear en primer lugar, aunque no sufriese un ataque nuclear procedente de otro Estado, que era la filosofía original de la política de NFU.

En realidad, el arsenal nuclear chino, en su configuración actual, es muy vulnerable a un ataque de primer golpe (*first strike*), pues se componía hasta fechas muy recientes de misiles balísticos de combustible líquido, basados en tierra y en aviones bombarderos con capacidad nuclear. En ambos casos, tanto los silos como las bases son instalaciones fijas, poco discretas y, en consecuencia, bien conocidas por sus enemigos potenciales. Al tener las cabezas nucleares desmontadas de sus misiles, los misiles sin combustible y las bombas separadas de los aviones, el empleo de su armamento nuclear obligaría a

China a realizar una serie de preparativos que llevan bastantes horas. Estas condiciones hacían a China particularmente vulnerable a un ataque de primer golpe.

No obstante, la prosperidad económica actual de la RPC, sus avances tecnológicos y sus ambiciones políticas están dando un cambio fundamental a su política tradicional acerca de las armas nucleares.

Como consecuencia de todo ello, China está realizando un importante esfuerzo en adquirir esa capacidad de segundo golpe, trabajando en diferentes aspectos:

- Modernizando y ampliando de manera considerable su arsenal nuclear (en una primera fase hasta las mil cabezas nucleares, desde las aproximadamente quinientas actuales que se estiman en Occidente) y dotándolo de medios nuevos que le proporcionarán mayores capacidades (sustituyendo sus viejos misiles de combustible líquido por otros más modernos de combustible sólido, cuyo lanzamiento puede ser casi inmediato).
- Incrementando su capacidad de respuesta inmediata (denominada *launch on warning*), desplegando un cierto número de misiles (no revelado) dotados siempre de cabezas nucleares y preparados para ser lanzados.
- Poniendo en servicio un sistema de alerta de lanzamientos (para detectar lanzamientos de misiles balísticos desde cualquier lugar del planeta) que precisa una compleja estructura de sensores (muchos de ellos en satélites), comunicaciones, centros de mando y control y sus procedimientos asociados, capaces de detectar un ataque de primer golpe y de ordenar el lanzamiento de las armas nucleares chinas antes de ser destruidas (Stefanovich, 2019). Por el momento, China ha renunciado de manera oficial a la política de lanzamiento en caso de alerta (de ataque nuclear) (Kulacki, 2019), pero, en la práctica, ha adquirido esa capacidad (pues dispone de todos los elementos necesarios para llevarla a cabo: cabezas nucleares, misiles, sistemas de mando y control y un amplio abanico de sensores terrestres y en satélites), aunque ha confirmado su compromiso con su política tradicional de NFU. No obstante, esto no despeja las dudas citadas sobre el significado exacto de esta política.
- Poniendo en servicio y manteniendo un despliegue permanente de submarinos nucleares lanzamisiles balísticos (dispone de seis en la actualidad, cada uno de

ellos capaz de transportar doce misiles balísticos, si bien son submarinos relativamente fáciles de localizar (hacen mucho más ruido que sus equivalentes rusos o estadounidenses), lo que los hace vulnerables. Esto restringe las aguas en las que pueden navegar a las zonas próximas a la costa china, donde pueden ser protegidos (hasta cierto punto) por medios basados en tierra.

La adquisición de capacidad de «segundo golpe» implica para China un proceso de proliferación nuclear «vertical»[5], expandiendo su arsenal nuclear, dotándolo de nuevas capacidades, acortando su tiempo de respuesta y mejorando su disponibilidad. Este proceso va decididamente en contra de los acuerdos de no proliferación nuclear y supone una nueva fuente de erosión del régimen de no proliferación nuclear.

La voluntad china de aumentar su arsenal nuclear hasta alcanzar algún nivel de paridad con Estados Unidos implica que la bipolaridad nuclear de la Guerra Fría se convierte hoy en un endiablado juego a tres bandas, en el que ninguno de los jugadores tiene garantías de que los otros dos no pudieran aliarse contra él en un momento determinado. En consecuencia, cada uno de ellos aspira a disponer de fuerzas nucleares suficientes para absorber un primer golpe de sus dos adversarios potenciales, mientras conserva armas nucleares suficientes para devolver un segundo golpe a ambos enemigos… Es decir, cada uno de los tres actores estratégicos necesitaría un arsenal nuclear de tamaño igual al resultado de sumar los de sus dos posibles rivales (Krepinevich, 2022). Evidentemente, esto lleva a una carrera imparable de armamentos nucleares muy similar a la de los peores años de la Guerra Fría, con enormes riesgos implícitos.

La única solución a esta situación es la adopción de acuerdos tripartitos entre las tres potencias implicadas. Sin embargo, China rehúsa implicarse en ninguna negociación en este sentido hasta que no alcance un arsenal nuclear suficiente para garantizar su seguridad frente a estadounidenses (y rusos). En consecuencia, el mundo asistirá en los años venideros a un proceso de proliferación nuclear en la RPC, con consecuencias desconocidas para el resto de Estados que se consideran amenazados por la política expansionista china (caso de India, pero también de Japón, Corea del Sur, Australia, Filipinas, Indonesia o Malasia).

[5] Se distinguen dos tipos de proliferación: la «horizontal», que correspondería al incremento de Estados dotados de armamento nuclear y la «vertical», que implica una mejora en capacidades de los arsenales nucleares existentes (Garrido Rebolledo, 2009a: 1).

Por su parte, Estados Unidos ha ido evolucionando de forma paulatina su visión del armamento nuclear en los últimos años, al compás del cambio en la situación mundial. Desde el final de la Guerra Fría hasta principios de la década pasada, mantenía una notable ventaja en capacidades militares convencionales sobre cualquier otro posible rival. Como consecuencia, no creía necesitar su arsenal nuclear, por lo que este fue perdiendo prioridad en el modelo de defensa estadounidense; es decir, para ellos ya no era necesario emplear su arsenal nuclear para anular la ventaja convencional de ningún adversario. Antes sucedía lo contrario; los arsenales nucleares existentes eran los que podrían anular la ventaja convencional estadounidense, imposible de neutralizar por otros medios. En consecuencia, la imposición de las políticas de no proliferación nuclear y las negociaciones dirigidas a la reducción de los arsenales nucleares existentes servían para reforzar la superioridad militar convencional de EE. UU. Esta política se reflejó en la *Nuclear Posture Review 2001*[6] (NPR 2001), que reducía de forma notable el papel de las armas nucleares en la estrategia general de Estados Unidos y priorizaba las capacidades convencionales. La NPR 2001 supuso un cambio fundamental con respecto a la política nuclear de estadounidense de la Guerra Fría al establecer una disuasión basada en fuerzas convencionales, defensas antimisiles y en la posibilidad de generar de forma rápida nuevas capacidades, si fuesen necesarias. Estas tres medidas se denominaban «nueva triada», para subrayar el abandono del concepto tradicional de «triada nuclear». En realidad, la NPR 2001 reducía enormemente el papel del armamento nuclear, hasta el punto de estar ausente en la «nueva triada». El cambio de orientación marcado en la NPR 2001 se confirmó en la subsiguiente *Estrategia de Seguridad Nacional de 2006* (*National Security Strategy 2006*) (Gobierno de Estados Unidos, 2006), en la que la prioridad acordada al arsenal nuclear continuó decreciendo: como prueba, esta estrategia contiene un único párrafo dedicado a las fuerzas nucleares, mientras que la de 1988 —la última de la Guerra Fría— les dedicaba veintiséis (Tertrais, 2007). En la misma línea, la *Estrategia de Seguridad Nacional de 2010* (*National Security Strategy 2010*) (Gobierno de Estados Unidos, 2010) también contenía un único párrafo dedicado a la necesidad de mantener armamento nuclear —necesidad que, además, condicionaba a que «continuase existiendo» el mismo[7]—, al tiempo que afirmaba en su

[6] Para un resumen, ver: http://www.defense.gov/news/jan2002/d20020109npr.pdf.

[7] «*[…] Our military must maintain its conventional superiority and, as long as nuclear weapons exist, our nuclear deterrent capability[…]*» ([…] Nuestras Fuerzas Armadas deben mantener su superioridad convencional y, en tanto existan las armas nucleares, nuestra capacidad de disuasión nuclear[…]). (Gobierno de Estados Unidos, 2010: 14).

inicio que «el espectro de la guerra nuclear ha desaparecido»[8]. Este desinterés en los arsenales nucleares quedaba condensado en la frase pronunciada por un alto ejecutivo del presidente Obama en 2006, «la Casa Blanca es alérgica a la palabra "nuclear"» (Tertrais, 2007: 12), y se tradujo en la escasez de inversiones que caracterizó al arsenal nuclear estadounidense, pese a la aprobación de la construcción de los submarinos nucleares lanzamisiles balísticos (SSBN) clase Columbia (un programa heredero de los estudios sobre la posible extensión de la vida útil de los SSBN clase Ohio, anterior a la llegada del presidente Obama a la Casa Blanca) y del desarrollo del bombardero B-21 Raider (un avión con capacidad nuclear o convencional; de hecho, su antecesor, el B-2 Spirit, ha tenido una gran actividad como bombardero convencional).

La administración Trump en su primer mandato era mucho más asertiva en su pugna con China, lo que se tradujo en una cierta revitalización del arsenal nuclear. Así, se potenció el programa LEP (*Life Extension Program*) (Kristensen, 2011) —dedicado a la reconstrucción integral de cabezas nucleares veteranas que está previsto que sigan en activo— de la National Nuclear Security Administration, lo que aceleró sus trabajos y el número de cabezas por actualizar (como la instalación de las ojivas W-87 de los cancelados misiles MX en los Minuteman III, sistemas de la Guerra Fría que todavía hoy constituyen la totalidad de la fuerza estadounidense de misiles balísticos basados en tierra).

El primer documento relevante en este campo de la primera administración Trump fue la *Estrategia de Seguridad Nacional de 2017* (*National Security Strategy 2017*) (Gobierno de Estados Unidos, 2017), que recogía de manera explícita el retorno de la «competencia entre grandes potencias», empleando un tono mucho más combativo que en las anteriores ediciones desde el final de la Guerra Fría y citando específicamente a China como un posible rival futuro. El documento admitía que las ventajas competitivas de las Fuerzas Armadas de EE. UU. están despareciendo, afirmación de la que partió la *Estrategia de Defensa Nacional de 2018*. El expresado retorno a la «competición entre grandes potencias» y la preocupación por China, junto con la admisión de una progresiva pérdida de la superioridad militar estadounidense, no son sino formas de reconocer que Estados Unidos ha perdido la superioridad en armas convencionales de la que disfrutaba desde el final de la Unión Soviética. Como consecuencia de todo ello, el breve intervalo en

[8] «[…] The specter of nuclear war has lifted […]» (Gobierno de Estados Unidos, 2010: 1).

el que EE. UU. tenía interés en reducir los arsenales nucleares globales, única herramienta de sus rivales para compensar la superioridad convencional estadounidense, se dio por terminado. En este sentido, es relevante la *Nuclear Posture Review 2018* (NPR 2018) (Gobierno de Estados Unidos, 2018), que recogía la necesidad de modernizar profundamente los sistemas de armas y las estructuras industriales y de mando y control que constituyen el arsenal nuclear estadounidense. Una característica destacada de la NPR 2018 es que no limita a la disuasión frente a otros Estados nucleares, sino que expande el papel del arsenal nuclear estadounidense a la disuasión frente a amenazas no nucleares; es decir, que específicamente rechaza la política de «no primer uso», entiende que el arsenal nuclear debe proporcionar un abanico amplio de opciones de empleo, para lo que pretende desarrollar armas nucleares de baja potencia, utilizables en combate, y busca vencer en una guerra nuclear, si ocurriese. Otras medidas en el campo del armamento nuclear ligadas a la preocupación por el ascenso de China fueron la retirada del Tratado INF de 1987 o los deseos expresados de incorporar a China al Tratado Nuevo START[9], pruebas del cambio de orientación de la política exterior estadounidense en el campo del armamento nuclear.

Por su parte, la administración Biden publicó en 2022 su *National Security Strategy* (Gobierno de Estados Unidos, 2022), en la que volvió a subrayar el papel fundamental del arma nuclear en el sistema defensivo de EE. UU., citando la necesidad de disuadir a dos adversarios avanzados (Rusia y China) y volviendo a emplear el término «triada nuclear» en su sentido original y, aunque expresa su deseo de reducir el papel de las armas nucleares como garantía de seguridad, expone la voluntad de modernizar todos los componentes de su arsenal: armas, sistemas de mando, comunicaciones e infraestructura.

En el mismo sentido, en agosto de 2024, se hizo público que el presidente Biden había emitido una guía de empleo nuclear (*Nuclear Employment Guidance*) que se dirigiría a afrontar las crecientes capacidades chinas, así como a lidiar con múltiples enemigos dotados de arsenales nucleares (probablemente, China, Rusia y Corea del Norte) (Sanger, 2024).

[9] El nombre oficial es *Treaty on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms*.

La pérdida relativa de poder estadounidense con respecto a sus rivales nucleares (Rusia y China, pero también Corea del Norte o, tal vez, Irán) ha llevado a que la política nuclear de Estados Unidos vuelva a dar un papel relevante al armamento nuclear, que, a tenor de la evolución de la situación mundial, parece que se extenderá durante largo tiempo.

El arsenal nuclear ruso se trata en más detalle en un capítulo posterior de este documento. Sin embargo, es relevante destacar que Rusia tiene algunas limitaciones importantes que condicionan la efectividad de su arsenal nuclear. Un arsenal nuclear no se limita a un determinado número de ojivas nucleares. En realidad, sin vectores seguros de lanzamiento, el valor real de estas ojivas es nulo. Y es en el campo de los vectores nucleares en el que Rusia tiene notorias deficiencias frente a su rival estadounidense y, en el futuro, probablemente también frente a China.

De los tres componentes de la «triada nuclear», los misiles balísticos se enfrentan a las limitaciones que les impone el sistema de defensa antimisiles balísticos estadounidense (*Ballistic Missile Defense* o BMD) (Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos, 2024), que, pese a sus limitadas capacidades actuales, está en un constante proceso de mejora. Esto implica que, en pocos años, la efectividad de los misiles balísticos rusos como vectores nucleares no será tan grande como lo es en la actualidad. Por su parte, los bombarderos nucleares rusos son versiones más o menos modernizadas de los viejos aviones soviéticos Tupolev Tu-95 y Tu-160. Las probabilidades de que estos aviones pudieran superar a las defensas aéreas norteamericanas son muy reducidas. Finalmente, las dificultades económicas de Rusia y sus restricciones de acceso a componentes electrónicos avanzados hacen que los submarinos lanzamisiles nucleares rusos se estén quedando retrasados en lo que a tecnología se refiere frente a sus rivales estadounidenses (Nuclear Threat Initiative, s. f.), por lo que son cada vez más vulnerables ante los submarinos nucleares de ataque de Estados Unidos encargados de seguirlos de forma permanente y, en caso de conflicto, destruirlos antes de que lancen sus misiles. Como consecuencia, Rusia tiene en desarrollo vectores novedosos, con los que intenta compensar las limitaciones de los actuales. Estos vectores abarcan desde torpedos nucleares a misiles de crucero con cabeza nuclear y alcance intercontinental o misiles hiperveloces. Estos nuevos vectores presentan problemas importantes para las defensas actuales, pero son desarrollos tecnológicos que aún están inmaduros.

En cualquier caso, los torpedos con cabeza nuclear parten del hecho de que gran parte de la humanidad habita en zonas cercanas a las costas (Reimann *et al.*, 2023) y de que, en la actualidad, no hay defensas submarinas eficaces frente a este tipo de armas. Por su parte, los misiles hiperveloces se benefician de la dificultad de los sistemas antiaéreos para adquirir blancos tan rápidos y de las dificultades físicas de los misiles basados en la superficie para interceptar de modo oportuno objetivos que se mueven a esas velocidades. Sin embargo, es previsible que la entrada en servicio de armas de energía dirigida, mucho menos afectadas por estos inconvenientes, mitigue su efecto en un plazo de tiempo relativamente corto (Guest, 2023).

En cuanto a los misiles de crucero nucleares intercontinentales, la dificultad técnica radica en la necesidad de dotarlos de un sistema de propulsión capaz de proporcionar un alcance de miles de kilómetros (de ahí el supuesto recurso ruso a una pila nuclear encargada de la propulsión). En cualquier caso, son armas difíciles de detectar (vuelan a muy baja altura, intentando confundirse con el relieve) y de destruir (precisamente porque se protegen entre los accidentes del terreno), pero siguen siendo vulnerables en cierta medida a las defensas aéreas, por lo que nunca serán un vector completamente confiable.

China se encuentra en una situación similar a la de Rusia. No obstante, mientras que la tecnología militar rusa se encuentra en declive, la china está en pleno auge. Esto implica que China puede intentar desarrollar sistemas de armas capaces de superar a las defensas de EE. UU. sin tener que recurrir a vectores poco convencionales, que es la única solución que le queda a Rusia. En consecuencia, es previsible que China continúe con mejoras incrementales en sus misiles actuales, en sus aviones bombarderos y en sus submarinos nucleares, buscando superar en estos campos a sus rivales estadounidenses (y rusos).

Los sistemas defensivos Estados Unidos (la BMD, sus defensas antiaéreas y sus submarinos nucleares de ataque) son elementos relativamente escasos. Como consecuencia, la forma más sencilla de superarlos es hacerlos enfrentarse a más objetivos de los que pueden destruir. Por ello, Rusia y China tendrán interés en la aparición de nuevos rivales que obliguen a los estadounidenses a dispersar sus limitados recursos defensivos. Así, una Corea del Norte o un Irán con vectores nucleares capaces de alcanzar a EE. UU. o a sus aliados suponen para los estadounidenses una amenaza

que los obliga a destacar medios defensivos, tanto más potentes cuanto más numeroso sea el arsenal nuclear de estas potencias nucleares menores. Es decir, impedir la proliferación nuclear ya no es un interés compartido por todas las grandes potencias.

La aparición de China como rival de Estados Unidos tendrá también un impacto importante en las dinámicas internas de la Alianza Atlántica. En tiempos de la Guerra Fría, los aliados de la OTAN compartían la percepción de que la Unión Soviética era una amenaza evidente para su libertad. Además, los lazos comerciales entre los países occidentales y los del bloque socialista eran muy limitadas: la división del mundo era tanto política y militar como económica. Sin embargo, el caso de China es diferente. Desde que se inició el proceso de globalización, China se ha convertido en el principal socio comercial de muchos de los Estados occidentales, mientras que no hay cientos de divisiones acorazadas chinas desplegadas en las fronteras de Europa, como sí las había soviéticas. Es decir, la amenaza militar china no es ni evidente ni inminente, como sí era la soviética, ni Occidente puede permitirse aislarse de uno de sus principales socios comerciales sin consecuencias, especialmente para algunos de los Estados occidentales más dependientes del mercado chino (caso de Alemania, por ejemplo) (Eurostat, 2024). Esto implica que la unión de la Alianza es menos sólida frente a China de lo que lo era frente a Rusia.

En otro orden de cosas, las capacidades militares expedicionarias europeas son mucho más limitadas que las de EE. UU., por lo que la «tiranía de la distancia» tiene un efecto mucho mayor sobre las posibilidades de los socios europeos de la Alianza de participar en actividades militares en el Indopacífico. Esto apunta hacia un cierto «reparto de papeles» entre Estados Unidos y el resto de miembros de la OTAN, en el que los estadounidenses se irían desligando de su participación militar directa en la seguridad europea (papel que deberían ir asumiendo los europeos) para centrarse en la rivalidad con China. Sin embargo, la credibilidad de la disuasión europea es mucho menor que la proporcionada por Estados Unidos. El arsenal nuclear norteamericano es esencial para una disuasión eficaz frente a un Estado nuclear como es Rusia y las limitadas capacidades francesas y británicas (con sus particulares condiciones de empleo en apoyo de otros aliados, desconocidas hoy) difícilmente pueden compensarlas. En consecuencia, es previsible el mantenimiento de la «disuasión extendida» norteamericana con respecto a sus socios

europeos de la OTAN, pero también es probable un reforzamiento de la práctica del *nuclear sharing*, que se describe en epígrafes posteriores.

La pérdida de intereses comunes

Como se ha apuntado, en este mundo dividido, evitar la proliferación nuclear no es necesariamente un interés compartido: las potencias revisionistas del sistema intentan sobrecargar de amenazas a la potencia hegemónica para obligarla a repartir unos recursos defensivos menguantes. Es decir, para los rivales de Estados Unidos, la aparición de nuevas potencias nucleares opuestas a estos es una manera de obligarlos a desviar recursos militares a otras amenazas, disminuyendo los que pueden dedicar a oponerse a sus políticas. En realidad, es difícil defender que Corea del Norte haya podido hacerse con armas nucleares sin la anuencia de China o que el programa nuclear iraní fuese posible sin la colaboración técnica de Rosatom, la empresa nuclear estatal rusa.

No obstante, existen razones adicionales a la simple división del mundo o al aumento de la inestabilidad que pueden reducir el interés de las grandes potencias actuales en limitar la proliferación nuclear de otros Estados (la llamada «proliferación horizontal»). De hecho, la división del mundo en bloques no es nueva y era la principal característica de la Guerra Fría. No obstante, en la práctica, solo existían dos interlocutores, cuyo principal interés común era evitar una guerra nuclear total. La principal herramienta para evitar la guerra nuclear era la MAD.

Cuando se generalizó el empleo de este término, las dos superpotencias de la Guerra Fría asumían que la estabilidad descansaba sobre un «intercambio de rehenes» (Schelling, 1960: 239) en el sentido de que ambas superpotencias tomaban como «rehenes» a la población de la otra, al garantizar su destrucción en caso de conflicto nuclear. En consecuencia, la estabilidad requería que no se adoptasen medidas que evitasen la destrucción de la población propia, como la construcción de refugios, por ejemplo, pero, sobre todo, el despliegue de sistemas de defensa antimisil. De ese convencimiento nació el Tratado sobre Misiles Antibalísticos (tratado ABM) de 1972, que limitaba estas armas a la defensa de un objetivo por superpotencia y a un máximo de un centenar de misiles. Este tratado duró hasta 2002, cuando EE. UU., en el marco del desarrollo de su sistema de defensa antimisiles balísticos (programa BMD), extendido

posteriormente a sus aliados de la OTAN (Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos, 2024). En consecuencia, la aparición del sistema de defensa antimisiles balísticos estadounidense supone una amenaza capital, al eliminar el principio de funcionamiento de la MAD, anulando su eficacia como elemento estabilizador.

El despliegue de un sistema de defensa antimisiles balísticos estadounidense tiene efectos directos en las políticas de los rivales de Estados Unidos en el campo de la no proliferación nuclear. Rusia y China (pero también Corea del Norte o Irán, en su momento) es posible que toleren o, incluso, que apoyen el acceso al arma nuclear de cualquier otro rival de EE. UU., si ese acceso obliga a los estadounidenses a ampliar la cobertura de su sistema de defensa antimisil para defenderse de ataques procedentes de otras regiones del planeta. Así, el sistema de defensa antimisil de Estados Unidos supone un factor adicional que favorece el apoyo ruso y chino a procesos de proliferación nuclear determinados: cualquier sistema de defensa aérea (y el «escudo antimisiles» no deja de ser uno de ellos) puede saturarse si se enfrenta simultáneamente a un mayor número de armas de las que puede combatir. Por las especiales características de los misiles balísticos, el despliegue de los medios de intercepción depende del origen geográfico de los misiles. Cuando existen diversos orígenes geográficos, el sistema debe dispersar sus medios de intercepción entre todos ellos, lo que reduce la capacidad del sistema de enfrentarse a un ataque concentrado desde cualquiera. En consecuencia, el acceso al armamento nuclear de Estados que se consideren adversarios de EE. UU. (pero no de Rusia o de China) obligaría a los estadounidenses a incrementar la complejidad y el costo de su sistema de defensa antimisil o a dispersar los medios disponibles, haciéndolo incapaz de anular el numeroso arsenal nuclear ruso o el futuro arsenal nuclear chino.

Como se ha explicado, es cierto que la aparición de nuevos Estados nucleares aumentaría el riesgo de que se produzca un conflicto nuclear más o menos limitado, pero el temor a que este pudiera terminar en un conflicto nuclear entre las grandes potencias parece haberse reducido, al no existir alianzas formales que liguen a las grandes potencias nucleares con los nuevos Estados que están desarrollando armas nucleares en la actualidad. Pero esto puede cambiar si más Estados comienzan a desarrollar armas nucleares.

El despliegue de armas nucleares en Estados no nucleares

Los Estados que disponen de arsenales nucleares no siempre mantienen estas armas en su territorio soberano. Es más, cuando pueden (dependiendo de sus medios) suelen distribuir sus armas nucleares en tres grupos, atendiendo a sus vectores de lanzamiento (la citada «triada nuclear»). En aplicación de este concepto, se articulan los vectores de lanzamiento de armas nucleares en tres partes: aviones de bombardeo (que aportan una ventaja fundamental: después de iniciar una operación de bombardeo nuclear, pueden volver sin efectuarla, si la conducta del adversario cambia; en este sentido, los bombarderos nucleares tripulados son un elemento fundamental en la escalada de medidas de disuasión y los encargados casi de la «última advertencia» en caso de una crisis mayor. Además de ello, su versatilidad y rapidez para escoger objetivos los hacen las armas de preferencia para un posible uso de armas nucleares en el campo de batalla), misiles balísticos basados en tierra (muy potentes y con disponibilidad permanente, pero localizables) y buques de guerra y submarinos capaces de lanzar misiles nucleares (más difíciles de localizar en navegación —especialmente los submarinos—, pero disponibles durante periodos de tiempo limitados). El objetivo de esta dispersión de vectores es el de disminuir la vulnerabilidad del arsenal nuclear ante un posible primer golpe.

Como consecuencia de lo expuesto, existen armas nucleares situadas de forma permanente en aguas internacionales (en los submarinos nucleares, pero también en buques de superficie) y, en ocasiones, esos buques y submarinos entran en aguas de Estados no nucleares o, incluso, atracan en sus puertos. En consecuencia, a veces, hay Estados no nucleares albergan en su territorio armamento nuclear y, por lo tanto, podrían ser objeto de un ataque nuclear por parte de un rival del propietario de esos buques.

La rivalidad entre las superpotencias nucleares de la Guerra Fría llevó también a que desplegasen permanentemente armas nucleares en el territorio de sus aliados. En principio, las armas estaban en poder y bajo el control de las fuerzas armadas de ambas superpotencias, aunque las unidades que disponían de estas armas estuviesen desplegadas en territorio soberano de otros Estados. En el caso de la OTAN, EE. UU. dio un paso más, al inaugurar la práctica del *nuclear sharing*: Estados Unidos suministraba armas nucleares a algunos de sus aliados (en el marco de la OTAN o mediante acuerdos bilaterales), que, en teoría, permanecían bajo el control estadounidense, que debía

autorizar su lanzamiento, si bien este lanzamiento quedaba a cargo de las fuerzas armadas del Estado que había recibido las armas nucleares. La lógica del *nuclear sharing* no respondía tanto a una necesidad militar (EE. UU. estaba y está sobrado de vectores de lanzamiento) como al deseo estadounidense de compartir con sus aliados la responsabilidad de un ataque nuclear. En este esquema, la Fuerza Aérea estadounidense custodia las armas nucleares en tiempo de paz y las entrega a los aliados que comparten este esquema en caso de lanzamiento. En la actualidad, Alemania, Turquía, Países Bajos, Bélgica e Italia disponen de armas nucleares estadounidenses en su territorio (bombas de gravedad B61) y disponen de aviones adaptados al lanzamiento de estas armas (denominados DCA por *Dual Capable Aircraft*), que disponen de aviónica preparada para resistir el «pulso electromagnético» inherente a una explosión nuclear[10].

El *nuclear sharing* hace muy borrosa la línea entre los Estados nucleares autorizados por el TNP y los no nucleares que se acogen al sistema de *nuclear sharing*. ¿A partir de qué momento se puede considerar como Estado nuclear a un Estado no nuclear, pero capaz de lanzar armas nucleares en pocas horas?

En realidad, la «cesión» de armas nucleares en el marco del *nuclear sharing* suponía una violación del TNP y de la propia ley federal estadounidense. En consecuencia, y para asegurar el control estadounidense sobre estas armas (además de por otras consideraciones de seguridad), EE. UU. desarrolló sistemas de seguridad destinados a evitar que se pudiesen activar estas armas sin autorización expresa de las autoridades estadounidenses. Estos dispositivos se denominaron *Permissive Activation Links* (PAL). Al principio eran dispositivos electromecánicos que bloqueaban algún componente esencial de las cabezas nucleares, que se desbloqueaban mediante llaves de seguridad. A medida que pasa el tiempo, estos PAL se han ido haciendo más sofisticados, con códigos alfanuméricos y mecanismos de seguridad que bloquean las armas en caso de intentar introducir un código erróneo. Otras medidas de seguridad incluyen la necesidad de que dos personas diferentes introduzcan por separado los códigos de desbloqueo, para evitar que una sola persona pueda activar una cabeza nuclear. Otros mecanismos de seguridad están ligados al comportamiento físico esperado de la cabeza nuclear: los denominados sensores de entorno (*environmental sensing device* o ESD). Estos solo

[10] La reciente compra por Alemania de aviones F-35 está orientada precisamente a sustituir sus obsoletos Panavia Tornado DCA. En Europa, solo el avión francés Rafale dispone de esta capacidad (Defense Security Cooperation Agency, 2022).

permiten la activación de una cabeza nuclear si se emplean en el vector previsto (por ejemplo, en un misil balístico miden la aceleración del lanzamiento y la sufrida durante la trayectoria; si los valores no corresponden a lo esperado, no permiten la explosión). Así, los ESD impiden que una cabeza nuclear diseñada para un misil balístico o una bomba de aviación pudiera ser detonada de forma prematura en caso de derribo del vector, que pudiera emplearse por un grupo terrorista o, en caso de captura, que pudiera ser adaptada a un vector enemigo o detonada *in situ*. Los códigos de activación de los PAL y los parámetros de los ESD permanecen en poder de las autoridades de EE. UU., con lo que, en teoría, las armas implicadas en el *nuclear sharing* no podrían ser empleadas de ninguna manera sin autorización estadounidense.

Estados Unidos ha intentado exportar su tecnología de PAL a otros Estados nucleares, con la finalidad de hacer más seguros los arsenales nucleares y disminuir los riesgos de un uso involuntario o terrorista de los arsenales nucleares. Sin embargo, no todos los Estados que disponen de armas nucleares confían en este sistema. Pakistán, por ejemplo, desconfía de que los códigos de activación que le proporcionasen las autoridades estadounidenses fuesen válidos de verdad o que los PAL no pudieran ser bloqueados remotamente de alguna manera. En consecuencia, existen dudas importantes sobre los modos de activación de las cabezas nucleares de la mayoría de los Estados nucleares. De hecho, en 2007, las bombas nucleares de los aviones británicos tenían un mecanismo de seguridad mecánico que, según relatan testigos, empleaba una llave similar a la de un candado.

La práctica del *nuclear sharing* parecía una reliquia de la Guerra Fría (de hecho, Alemania, Bélgica, Italia o Países Bajos no tenían planes para relevar a sus veteranos cazabombarderos DCA de la Guerra Fría). No obstante, la nueva situación internacional vuelve a poner de actualidad la necesidad de compartir la responsabilidad en el empleo de armas nucleares entre los aliados occidentales. No obstante, sigue abierta a interpretaciones la cuestión de que los Estados que albergan estas armas nucleares puedan ser considerados por sus rivales como «Estados nucleares de hecho» y, en consecuencia, objetivos legítimos de un ataque nuclear.

Rusia, Ucrania y la proliferación

Desde que resultó evidente el fracaso militar ruso en su invasión de Ucrania, aparecen de forma periódica informaciones sobre el posible uso de armas nucleares por parte de Rusia como medio de desbloquear la situación del campo de batalla y permitir al presidente Putin alcanzar sus objetivos, o, al menos, impedir un fracaso completo.

Sin entrar en las posibilidades de que Rusia emplee o no armas nucleares en el marco de la guerra en Ucrania, sí resulta interesante analizar qué efecto tendría ese empleo sobre el régimen de no proliferación nuclear. Como se ha citado, uno de los compromisos sobre los que se basa el régimen de no proliferación nuclear es que los Estados nucleares se comprometen a no emplear armas nucleares contra los no nucleares. Si un Estado nuclear, escudándose en la protección que le da su arsenal nuclear, atacase a uno no nuclear, demostraría que no existe ninguna otra defensa contra un Estado dotado de armas nucleares más que la de hacerse con un arsenal nuclear propio. Es decir, un ataque de ese tipo invalidaría cualquier argumento en contra de la proliferación nuclear.

El caso de Ucrania presenta además una particularidad especial: Ucrania fue durante un breve periodo de tiempo un Estado nuclear *sui generis*, dotado de un considerable arsenal de armas nucleares (el tercero del mundo, en ese momento, tras el estadounidense y el ruso) que quedaron en su territorio como «herencia» de la desaparecida Unión Soviética (si bien las Fuerzas Armadas de la Comunidad de Estados Independientes y, posteriormente, rusas mantuvieron siempre el control y la custodia de estas armas, por lo que Ucrania nunca dispuso realmente de ellas, por más que estuviesen desplegadas en su territorio). Los intereses estadounidense y ruso de reducir al máximo el número de Estados nucleares autorizados llevaron a que, en 1991, Estados Unidos supeditase el reconocimiento de los nuevos Estados de Bielorrusia, Ucrania y Kazajistán a la entrega de todas las armas nucleares a Rusia, como sucesora en la personalidad jurídica internacional a la Unión Soviética, asumiendo todos sus derechos y obligaciones (desde las embajadas, los tratados y el puesto permanente en el Consejo de Seguridad hasta la deuda externa y las mismas armas nucleares). Posteriormente, EE. UU. impulsó la aprobación del Memorándum de Budapest sobre Garantías de Seguridad de 1994. Según este acuerdo, Ucrania cedía sus armas nucleares a Rusia. A cambio, Rusia, Estados Unidos y el Reino Unido se comprometían a garantizar la seguridad de Ucrania frente a cualquier amenaza o uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia

política del nuevo Estado ucraniano, siempre que no fuesen casos de defensa propia (artículo 2 del memorándum). Más tarde, China y Francia ofrecieron garantías similares.

Es difícil dudar que, si Ucrania hubiese retenido su arsenal nuclear de alguna manera, muy probablemente la invasión rusa de 2022 no se hubiese producido. El devenir de los acontecimientos en Ucrania y la inoperancia del memorándum es una prueba de la ineficacia de los acuerdos internacionales frente al comportamiento real de las potencias nucleares, lo que pone en duda la validez de la «disuasión extendida», que era uno de los atractivos de la pertenencia al régimen de no proliferación nuclear para las potencias aliadas de cualquiera de los Estados nucleares.

Sin embargo, pese a las repetidas advertencias de los dirigentes rusos y al curso adverso que ha tomado la guerra de Ucrania en muchos momentos, Rusia no ha empleado armas nucleares. Aunque no es posible conocer fehacientemente las razones que llevan a los dirigentes rusos a decidir no emplear su armamento nuclear, es interesante hacer mención del concepto del «tabú nuclear» (Tannenwald, 2005: 5-49). Este concepto recoge de Schelling (1960: 20-22) la idea de que el primer uso del armamento nuclear es una «opción impensable» (*unthinkable option*), idea que estaría en la base del concepto de MAD como un elemento de estabilidad y estima que el «tabú nuclear» es una creencia compartida que impide ese primer uso, una norma existente *de facto*, una tradición, una «regla de prudencia». Según esta teoría, el «tabú nuclear» sería responsable en gran medida del no uso del armamento nuclear desde 1945, al incluir en los diseños de las estrategias de disuasión un cierto número de prácticas, instituciones y expectativas compartidas (en un enfoque propio de la teoría constructivista) que han servido también para desincentivar la proliferación nuclear. El principal argumento en favor de la existencia de esa prohibición intrínseca al empleo de las armas nucleares estaría en la repugnancia que suscitan en la opinión pública internacional, que llevaría a un repudio universal al Estado que las emplease.

No obstante, en numerosos casos de procesos de proliferación nuclear, la respuesta de la opinión pública ha sido bastante tibia. Puede citarse la escasa reacción de la opinión pública mundial ante las pruebas nucleares norcoreanas de 2006 y 2009 o ante el tratamiento excepcional concedido por el Grupo de Suministradores Nucleares a la India en el comercio de materiales nucleares (Potter, 2012). Por otra parte, las revisiones de las doctrinas de empleo de armas nucleares de las distintas potencias poseedoras de

estas armas están en un continuo proceso de reducción del umbral de amenazas que desencadenarían una respuesta nuclear (Vyas, 2024).

Históricamente, es posible recoger intenciones reales de uso de este tipo de armas en crisis diversas, como la crisis de los misiles de Cuba en 1962, la guerra del Yom Kippur en 1973 o la menos conocida crisis de Quemoy-Mutsu en 1969, en la que los líderes soviéticos consideraron la opción nuclear (Potter, 2012: 15) o intenciones similares por parte de dirigentes hindúes en la crisis de Kargil en 1999.

Existen, sin embargo, otros casos que sí parecen respaldar la teoría de la vigencia del «tabú nuclear»: son aquellos en los que Estados no nucleares han atacado a los nucleares sin que la disuasión ligada al armamento nuclear haya servido para evitar el conflicto (es decir, en el que los Estados no nucleares agresores han confiado en que no serían atacados por medios nucleares, es decir, que podrían haber confiado en la vigencia del «tabú nuclear») y en los que, efectivamente, no se ha empleado el armamento nuclear. Estos casos serían el de China frente a Estados Unidos en la guerra de Corea, el de Vietnam del Norte frente a EE. UU. en Vietnam, el de Argentina frente al Reino Unido en la guerra de las Malvinas o el de los ataques de misiles Scud iraquíes contra Israel en 1991. Estos casos tienen en común con los anteriores el no uso del armamento nuclear (lo que podría reforzar la tesis de la vigencia del «tabú nuclear»), pero también el que en estos últimos casos los Estados nucleares no tenían ningún interés vital amenazado (Fitzpatrick, 2009).

Es posible afirmar que, si bien no es posible asegurar la vigencia del «tabú nuclear», es razonable suponer que, en ausencia de una amenaza existencial a un Estado nuclear, es muy dudoso que se rompiese la actual tendencia del NFU.

No obstante, el caso de la guerra de Ucrania es más complejo. En la historia rusa, una derrota militar importante ha ido seguida de un cambio de régimen, más o menos violento. Así ocurrió en la guerra ruso-japonesa de 1905 (con la toma del palacio de Invierno), la derrota en la Primera Guerra Mundial (revolución bolchevique) o la retirada de Afganistán en 1989 (caída de la Unión Soviética). De hecho, un fracaso contundente del presidente Putin en derrotar a Ucrania podría ocasionar la caída del régimen. Si ese fuese el riesgo, la creencia occidental de que Rusia no empleará armas nucleares, basada en la apreciación de los intereses de Rusia como Estado (que apunta a que Rusia no obtendría beneficios del lanzamiento de un arma nuclear) podría resultar

errónea, frente a la necesidad del régimen de Putin de evitar una derrota que pudiese implicar un final violento del régimen actual. No obstante, el conocimiento de la estabilidad real del régimen ruso actual es muy limitado, por lo que no hay evidencias de que una derrota en Ucrania pudiera amenazar la estabilidad del gobierno de Putin.

Europa y el armamento nuclear

La evidencia de que el presente es un mundo nuclear se hace cada vez más patente. En realidad, la disuasión frente a una potencia nuclear solo se adquiere disponiendo de un arsenal nuclear propio o, bien, recibiendo garantías de un aliado que disponga de ese arsenal. Sin embargo, la efectividad real de la «disuasión extendida» suscita múltiples dudas y, en cualquier caso, subordina las decisiones posibles a la aprobación del aliado que proporciona esa garantía. No es sorprendente que aparezcan voces que defienden que, si Europa quiere ser uno de los polos del mundo futuro, debe disponer de capacidad nuclear (Dezcallar, 2024). Pero dos Estados miembros de la Unión Europea (Austria e Irlanda) han firmado y ratificado el Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares (International Campaign to Abolish Nuclear Weapons, 2022), lo que hace incluso más difícil de lo habitual que la Unión Europea pudiera dotarse de esa capacidad.

Dejando aparte los Estados europeos en los que se despliega armamento nuclear estadounidense (bombas W61) bajo control OTAN (Alemania, Italia, Países Bajos, Bélgica y Turquía), entre los Estados europeos hay dos Estados nucleares: Francia y el Reino Unido. En el campo nuclear, entre ellos hay similitudes, pero también grandes diferencias. La principal similitud es la composición de su arsenal nuclear: Francia dispone de unas 290 cabezas nucleares de fusión, desplegadas fundamentalmente en los submarinos nucleares de la clase Le Terrible, con dieciséis misiles M51 por buque (aunque pueden usar los más viejos M45), cada uno de ellos con entre seis y diez cabezas nucleares de entre 110 y 300 kt. Además de estos submarinos, mantiene unas cincuenta cabezas nucleares aerolanzables con sus cazabombarderos Rafale. El arsenal nuclear francés, desde su despliegue en tiempos de la Guerra Fría, tenía como finalidad disuadir a la Unión Soviética de atacar Francia con armas nucleares[11]. En ningún caso pretendía destruir a la Unión Soviética, pero sí que el precio de un ataque nuclear sobre

[11] En realidad, nació del temor de Francia al rearme alemán tras la reconstitución de la Bundeswehr alemana en 1955 (Gavín Munté, 2005).

Francia fuese tan elevado que disuadiera a los dirigentes soviéticos de plantear esa opción. Desde el final de ese conflicto, el arsenal nuclear es la base de la disuasión francesa, hasta el punto de que el propio término francés *dissuasion* solo se aplica a la disuasión nuclear.

El arsenal nuclear británico se compone de unas 225 cabezas nucleares. Como el francés, se basa esencialmente en sus cuatro submarinos nucleares clase Vanguard, con dieciséis misiles balísticos Trident II D5, armados con un número variable de cabezas nucleares W76 (hasta ocho por misil), en proceso de sustitución por las W88 (cada misil puede llevar hasta catorce). Los submarinos británicos suelen llevar entre 40 y 48 ojivas nucleares, de algo más de 150 kt. La finalidad del arsenal británico era la misma que la del francés: hacer tan costoso un ataque nuclear soviético al Reino Unido que disuadiese a los dirigentes soviéticos de ejecutarlo (Baylis, 2005: 53-65). Como curiosidad, la fórmula pareció funcionar: los planes de ataque del Pacto de Varsovia excluían específicamente a Francia y al Reino Unido de una numerosa oleada de ataques nucleares (Mizokami, 2016).

Entre las principales diferencias puede encontrarse que Francia es independiente en su tecnología nuclear: sus misiles y sus cabezas nucleares son desarrollos propios y es soberana en su empleo, modernización y mantenimiento. No es el caso del Reino Unido, que emplea misiles y cabezas nucleares estadounidenses desde la retirada de las ojivas de diseño británico W177 en 1998 y precisa apoyo técnico de la *US Navy* para operar, mantener y modernizar sus armas nucleares. A cambio, el coste de la disuasión nuclear francesa es muy superior al de la británica.

El Reino Unido ya no es miembro de la Unión Europea, con lo que Francia queda como la única potencia nuclear en el seno de la Unión. En mayo de 2024, el presidente Macron ofreció —de forma poco categórica, en realidad— el arsenal nuclear francés como garantía de seguridad para el conjunto de la Unión (Bassets, 2024). La oferta de Macron reproduce una similar del entonces presidente Chirac en 2006 (Arteaga, 2006) y presenta unos inconvenientes parecidos. En principio, podría suponerse que este ofrecimiento convierte, de alguna manera, a la Unión Europea en una potencia nuclear… Sin embargo, este ofrecimiento tiene tantos puntos indeterminados que lo hace muy poco sólido: no existe un procedimiento de decisión «europeo» sobre ese arsenal, que es puramente francés, ni más garantías de su empleo en beneficio de otro

Estado miembro de la Unión Europea que la decisión personal del presidente francés de ese momento, en una situación que apunta a una gran inestabilidad política futura de la Francia post-Macron.

El futuro de la defensa británica en la era post-Brexit es todavía difícil de definir, pero es dudoso que el Reino Unido ofreciese unas garantías similares a las francesas para una Unión Europea a la que ya no pertenece.

En cuanto a los ofrecimientos de Francia, surgen de nuevo las dudas sobre la «disuasión extendida». Durante la Guerra Fría, se cuestionaba que Estados Unidos fuera capaz de arriesgar un bombardeo nuclear soviético sobre Nueva York para vengar Berlín, Roma o cualquier otra ciudad europea. De la misma manera puede cuestionarse la voluntad francesa de arriesgar París para vengar Tallin o Varsovia, más aun disponiendo de un arsenal nuclear limitado.

En caso de que la Unión Europea crease algún tipo de herramienta nuclear (lo que implicaría la retirada del Tratado de Prohibición de Armas Nucleares de Austria e Irlanda, además de vencer una previsible reacción en contra de la opinión pública), sería necesario crear mecanismos de decisión lo suficientemente rápidos como para evitar un primer golpe con éxito (lo que excluye las consultas y el consenso, bases del funcionamiento de la Unión) y dar a alguna autoridad los mecanismos y el poder para lanzar un ataque nuclear. No son obstáculos menores.

Conclusiones

La dimensión nuclear del mundo futuro va a agudizarse. La nueva estructura de la sociedad internacional implica la desaparición de muchos intereses comunes y, con ellos, de los frenos existentes a los procesos de no proliferación nuclear. El imparable avance científico hace que los frenos tecnológicos también vayan desapareciendo, lo que también favorece el desarrollo de armamento nuclear incluso por Estados de tecnología media.

Algunos de los procesos en marcha suponen graves riesgos para el actual régimen de no proliferación nuclear: el acceso a armas nucleares de Estados parte del TNP que, además, se han beneficiado de la ayuda tecnológica para usos pacíficos de la energía nuclear (caso de Corea del Norte e Irán) y la tolerancia con los procesos de proliferación

nuclear militar de la India, Pakistán o Israel denota que la «condena universal» que se preveía para los Estados que no se adhiriesen al TNP no ha prevalecido sobre los intereses puntuales de las grandes potencias. Es decir, la no proliferación nuclear ha resultado un interés de menor peso que los intereses bilaterales de Estados Unidos, Rusia o China con Pakistán, India o Israel.

De la misma manera, los procesos de mejora y ampliación del arsenal nuclear chino (que podrían llevar a otra «proliferación vertical» de los arsenales nucleares estadounidense o ruso) suponen el descrédito de las promesas de desarme nuclear del TNP. Si, además, Rusia emplease un arma nuclear en el marco del conflicto de Ucrania, el régimen de no proliferación nuclear al completo colapsaría. Sobre todo ello, siempre queda el convencimiento de que si Sadam Husein, Gadafi o Bashar al-Ásad o Zelenski hubiesen dispuesto de armas nucleares, probablemente su destino sería muy diferente, como prueba el caso de Kim Jong-un.

En Europa existe cierta tendencia a obviar la dimensión nuclear de las relaciones internacionales. Y, sin embargo, es imposible comprender el mundo actual sin percibir el papel que juega en él el arma nuclear. Las aspiraciones de «autonomía estratégica europea» sin un arsenal nuclear europeo son absolutamente ilusorias. Al menos, para cualquier cuestión que implique un contencioso importante con alguna de las potencias nucleares. Es decir, sin un arsenal nuclear europeo, el continente será siempre dependiente de un aliado que sí disponga de ese arsenal nuclear y que esté dispuesto a concederle garantías de disuasión extendida (con todas las prevenciones inherentes a este concepto). En la actual situación política europea y con una opinión pública muy reticente a dotarse de este tipo de armamento, esta posibilidad es hoy altamente improbable.

No obstante, el futuro parece apuntar hacia un mundo con más Estados nucleares y, consecuentemente, con un protagonismo mayor de estas armas y de sus estrategias asociadas.

*Dr. Carlos J. Frías Sánchez**
General de brigada del Ejército de Tierra
Director de la Escuela de Guerra y Liderazgo del Ejército de Tierra

Documento
Análisis

62/2025 8 de octubre de 2025

Blanca Palacián de Inza

Es hora de poner fin a la guerra olvidada de Tigray

Es hora de poner fin a la guerra olvidada de Tigray

Resumen:

La guerra de Tigray, que tuvo lugar de 2020 a 2022, aún no ha terminado. Tigray no está en paz. Existen muchos factores de desestabilización, tanto internos como externos, que afectan no solo a la región, sino también a todo el país. Muchas voces advierten de una próxima guerra en la que se enfrentarán Etiopía y Eritrea.

En este documento de análisis se exponen los acontecimientos internos más relevantes desde los Acuerdos de Paz de Pretoria, con la intención de averiguar cuánto fuego hay detrás de tanto humo.

Palabras clave:

Etiopía, Tigray, etnofederalismo, Frente de Liberación del Pueblo de Tigray (TPLF), crisis humanitaria, conflictos interétnicos, crisis política, riesgo de guerra.

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.

It's Time to End the Forgotten War in Tigray

Abstract:

The Tigray war that took place between 2020 and 2022 is not truly over. Peace has not returned to Tigray. Numerous internal and external factors continue to destabilize the region — and even the country as a whole. Many observers warn of a potential new conflict in which Ethiopia and Eritrea may once again face off.
This analysis outlines the most significant internal developments since the Pretoria Peace Accords, aiming to assess just how much fire lies behind all the smoke.

Keywords:

Ethiopia, Tigray, ethnofederalism, Tigray People's Liberation Front (TPLF), humanitarian crisis, interethnic conflicts, political crisis, risk of war.

«Es hora de poner fin a la guerra olvidada *en*[1] Tigray»[2]

Son palabras de Josep Borrell cuando aún era alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, pronunciadas en agosto de 2022. Tres años después, el sentido de esta frase cobra más fuerza que nunca ante los tambores de guerra que se escuchan en la región etíope de Tigray, donde los acuerdos de Pretoria no lograron traer la paz.

Introducción

Etiopía es considerado el Estado independiente más antiguo de África y uno de los más antiguos del mundo. Hasta 2023 fue el segundo país más poblado del continente, solo por detrás de Nigeria. A partir de 2024 pasó a ocupar el tercer lugar, pues que Egipto superó su población. En su territorio conviven más de cien grupos étnicos, en un delicado equilibrio basado en un sistema conocido como *federalismo étnico*[3].

Este tipo de federalismo se instauró en los años noventa con la intención de establecer y proteger la igualdad de todos los grupos étnicos. Sin embargo, aunque pretendía proteger a las minorías, en la práctica ha llevado al dominio de un grupo dentro de cada región y, en ocasiones, de uno sobre todo el país. Por ejemplo, amharas y tigrinos se han alternado en la hegemonía nacional, con predominio claro de los primeros. Los oromos, aun siendo la etnia más numerosa del país, esperaban su turno, aunque no siempre de manera pacífica[4].

Tras tres décadas con este sistema, se puede afirmar que ha contribuido a la fragmentación e inestabilidad política del país. La guerra de Tigray y las actuales tensiones son un claro ejemplo de esta situación, donde la historia de rivalidades entre tigrinos, amharas y oromos juega un papel central.

[1] No es en Tigray donde han olvidado esta guerra por lo que sería más adecuado referirse a «La guerra olvidada de Tigray».
[2] BORRELL, Josep. «Es hora de poner fin a la guerra olvidada en Tigray», *European Union, External Action*. 11/8/2022. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/es-hora-de-poner-fin-la-guerra-olvidada-en-tigray_es
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 30 de septiembre de 2025.
[3] Más información sobre esta forma de federalismo: https://www.africamundi.es/p/el-etnofederalismo-de-etiopia-un
[4] GONZÁLEZ NÚÑEZ, Juan. «Cuatro crisis silenciosas condicionan el futuro de Etiopía y de su primer ministro, Abiy Ahmed», *Mundo Negro*. 14/6/2024. Disponible en: https://mundonegro.es/hacia-que-catastrofe/

Hoy, los principales focos de conflicto interno se encuentran en las regiones de Amhara, Tigray y Oromía. Allí se registran episodios de violencia vinculados a enfrentamientos entre grupos étnicos, protagonizados por el Frente de Liberación Oromo (OLF), la milicia Fano, las Fuerzas de Defensa Nacional de Etiopía y grupos yihadistas como Al-Shabaab.

Aunque cada conflicto afecta al país por separado, a menudo se entremezclan, pero el que más preocupa es la inestabilidad en Tigray. A pesar de que se firmó un acuerdo de paz, las secuelas del conflicto que tuvo lugar de 2020 a 2022 continúan manifestándose mediante brotes de inestabilidad en toda la región. La guerra de Tigray no ha concluido y muchas voces alertan de que está a punto de prender la mecha de la siguiente. Podría tratarse de desinformación intencionada para presionar a las partes, pero queda claro que fue una guerra que se cerró en falso, porque hay cosas que no se han implementado.

El contexto, por tanto, es volátil y tenso, pero a nadie le conviene un conflicto armado. Lo mismo sucede a nivel regional con el conflicto por las aguas del Nilo y la Presa del Renacimiento[5], puesto que los países implicados no se pueden permitir una guerra. La tensión se acumula tanto a nivel interno etíope como también en el contexto regional e internacional, por lo que el riesgo de que estalle con un paso en falso es muy alto.

La guerra de Tigray: de 2020 a 2022

Cuando se asignó a Abiy Ahmed como primer ministro de Etiopía en 2018, parecía ser el inicio de una transición hacia la paz en el país. De origen amhrara y oromo, con padre musulmán y madre cristiana, Abiy fue visto como un líder conciliador y se le acogió con entusiasmo. Sus primeras decisiones, como el regreso de los exiliados políticos o la firma de la paz con Eritrea, le hicieron ser considerado merecedor del Premio Nobel de la Paz[6].

[5] PALACIÁN DE INZA, Blanca. «Disputas regionales en la costa africana del mar Rojo y del golfo de Adén», en *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2024*. IEEE, MDE. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2361682/PGC2024_Capitulo04.pdf/19171c80-f388-8bd1-b2f3-478d58d99212?t=1738329273797

[6] GONZÁLEZ NÚÑEZ, Juan. *Op. cit.*

Sin embargo, la esperanza duró poco. Los conflictos interétnicos, que habían permanecido un tiempo calmados, no tardaron en reavivarse[7]. Entre otras reformas, Abiy unificó varios partidos políticos en el Partido de la Prosperidad, lo que provocó el desplazamiento del Frente de Liberación del Pueblo de Tigray (TPLF) del liderazgo central. El TPLF había gobernado el país durante casi tres décadas, a pesar de que los tigrinos no constituyen la etnia mayoritaria.

Estas reformas deterioraron las relaciones entre el Gobierno y el TPLF. La chispa que hizo estallar la guerra fue el ataque por parte del TPLF contra bases militares federales en su región. La respuesta gubernamental no se hizo esperar, dando inicio a dos años de violencia sembrada de atrocidades. Algunos autores consideran que el detonante principal no fue este, sino la decisión de cancelar las elecciones generales por la COVID-19[8].

En cualquier caso, el trasfondo de la guerra fue una combinación de tensiones políticas y étnicas. La superficie se cubrió de masacres organizadas, el uso de la violencia sexual[9] y del hambre como armas de guerra[10], limpiezas étnicas, desapariciones, e incluso detenciones en campos de concentración[11].

Este conflicto armado involucró a otros actores regionales e internacionales destacando, entre todos ellos, la intervención del ejército eritreo en apoyo del Gobierno de Etiopía. Fuerzas eritreas permanecen aún en Tigray. El conflicto se prolongó durante dos años y las estimaciones apuntan a unas 800.000 víctimas mortales[12]. No obstante,

[7] Ibídem.
[8] MORA TEBAS, Juan. *Conflicto en Tigray (Etiopía): ¿Posible «efecto dominó»?* Documento de Análisis del IEEE, 6/4/2022, p. 6. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA25_2022_JUAMOR_Tigray.pdf
[9] Para más información sobre la violencia sexual como arma y crimen de guerra se recomienda consultar: PALACIÁN DE INZA, Blanca. *La violencia sexual como arma de guerra*. Documento de Análisis del IEEE, enero de 2014. Disponible en: La violencia sexual como arma de guerra
Sobre este crimen perpetrado específicamente en la guerra de Tigray se recomienda la lectura del informe publicado por Physicians for Human Rights (PHR) junto a la organización etíope Organization for Justice and Accountability in the Horn of Africa (OJAH): "You Will Never Be Able to Give Birth": Conflict-Related Sexual and Reproductive Violence in Ethiopia - PHR
[10] PALACIAN DE INZA, Blanca. *El hambre como arma de guerra. Tigray (Etiopía)*. Documento de Análisis del IEEE, 7/9/2022. Disponible en: El hambre como arma de guerra. El ejemplo de Tigray (Etiopía)
[11] HUTSON, Jonathan. «Eyewitness accounts, video confirm reports of Tigrayan children held in concentration camp». 25/9/2021. Salon.com. Disponible en: Eyewitness accounts, video confirm reports of Tigrayan children held in concentration camp - Salon.com
[12] WELDEMICHEL, Teklehaymanot G. «Tigray war: Modern geographies of mass violence and the invisibilization of populations», *Political Geography*, Volume 118. April 2025, 103298. Disponible en: https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2025.103298

como se ha comentado anteriormente, si bien los combates cesaron en noviembre de 2022, la guerra no concluyó con la firma del acuerdo de paz.

El Acuerdo de Paz de Pretoria (2022)

El Gobierno federal etíope y el TPLF, bajo los auspicios de la Unión Africana, firmaron un acuerdo de cese de hostilidades en noviembre de 2022, en Sudáfrica. La representación de los tigrinos recayó en el portavoz del TPLF, Getachew Reda, y en el general Tsadkan Grebetensae.

Tras los Acuerdos de Paz[13], entre otras medidas, el entonces presidente de Tigray, Debretsion Gebremichael, quien había liderado el conflicto anterior, fue depuesto y sustituido por Getachew Reda, a cargo de la Administración Interina de Tigray (*Tigray Interim Administration*, TIA). Actualmente, como veremos, esta situación ha dado la vuelta.

Los desencuentros entre los dos líderes del TPLF salieron a la luz pocos días después de los acuerdos de Pretoria. Los desacuerdos sobre la implementación de estos dieron lugar a dos facciones: una de ellas, leal al presidente Getachew Reda, que consideraba que el TPLF debía centrarse en determinar las responsabilidades por la devastación de la guerra; y por otro lado, la «vieja guardia» del partido, alineada con el presidente del TPLF Debretsion Gebremichael, optaba por centrarse en las tareas de la administración provisional[14].

A pesar de los acuerdos firmados, tres años después permanece la presencia militar eritrea, los desastres humanitarios no se han paliado, y la lucha política continúa habiéndose visto agravada por estas escisiones en el TPLF.

[13] AFRICAN UNION. «Agreement for Lasting Peace through a Permanent Cessation of Hostilities between the Government of the Federal Democratic Republic of Ethiopia and the Tigray People's Liberation Front (TPLF)». 11/2/2022. Disponible en: https://igad.int/wp-content/uploads/2022/11/Download-the-signed-agreement-here.pdf

[14] ACLED. «News Brief: The possibility of war between Ethiopia and Eritrea». 26/3/2025. Disponible en: https://acleddata.com/update/news-brief-possibility-war-between-ethiopia-and-eritrea

¿Hacia una segunda guerra en Tigray?

Se oyen nuevamente tambores de guerra en la región tigrina. Medios internacionales alertan: «Tigray amenaza con desencadenar la próxima guerra entre Eritrea y Etiopía y hundir al Cuerno de África en una crisis»[15], «Las tensiones en Tigray podrían desencadenar una guerra entre Etiopía y Eritrea: es necesario evitar un desastre»[16] o «El aumento de las tensiones en Tigray pone en riesgo un conflicto regional»[17].

Dentro de Tigray, en cambio, se escuchan voces de paz. La población, que aún no se ha recuperado de la guerra, no quiere ni oír hablar de luchas ni combates. Lo mismo sucede con algunos excombatientes[18].

Del lado político, las voces suenan diferentes. Se suman dos conflictos políticos con un mismo enemigo: el gobierno central. De un lado, encontramos lo que parece ser una maldición que se repite en esta parte del continente africano: dos líderes que pugnan por el poder. Una escisión en la autoridad regional de Tigray que supone una lucha política aliñada con agravios y carencias graves, y que empuja a una guerra que difícilmente mejorará la situación. De otro, Eritrea interfiere en los asuntos internos de su vecino, a su vez, y pretende aprovechar que el río anda revuelto para debilitar al primer ministro etíope y aplacar su ambición de tener acceso al mar.

Hay tropas eritreas movilizadas a ambos lados de la frontera común, que permanece cerrada desde 2020 y cuya delimitación, dibujada tras un arbitraje en 2002, no es aceptada por Etiopía.

[15] KARR, Liam y TYSON, Kathryn. «Africa File Special Edition: Tigray Threatens to Spark the Next Eritrean-Ethiopian War and Plunge the Horn of Africa into Crisis», *Critical Threats*. 13/3/2025. Disponible en: Africa File Special Edition: Tigray Threatens To Spark The Next Eritrean Ethiopian War And Plunge The Horn Of Africa Into Crisis | Critical Threats

[16] ABATE DEMISSIE, Abel. «Tensions in Tigray could spark war between Ethiopia and Eritrea – disaster must be avoided», *Chatam House*. 19/3/2025. Disponible en: Tensions in Tigray could spark war between Ethiopia and Eritrea – disaster must be avoided | Chatham House – International Affairs Think Tank

[17] AFRICA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES. «Rising Tensions in Tigray Risk Regional Conflict». 24/3/2025. Disponible en: Rising Tensions in Tigray Risk Regional Conflict – Africa Center

[18] PASSILLY, Augustine. «Ethiopia. In Tigray, 'no one wants to return to war'», *Afrique XXI*. 16/5/2025. Disponible en: https://afriquexxi.info/Ethiopia-In-Tigray-no-one-wants-to-return-to-war

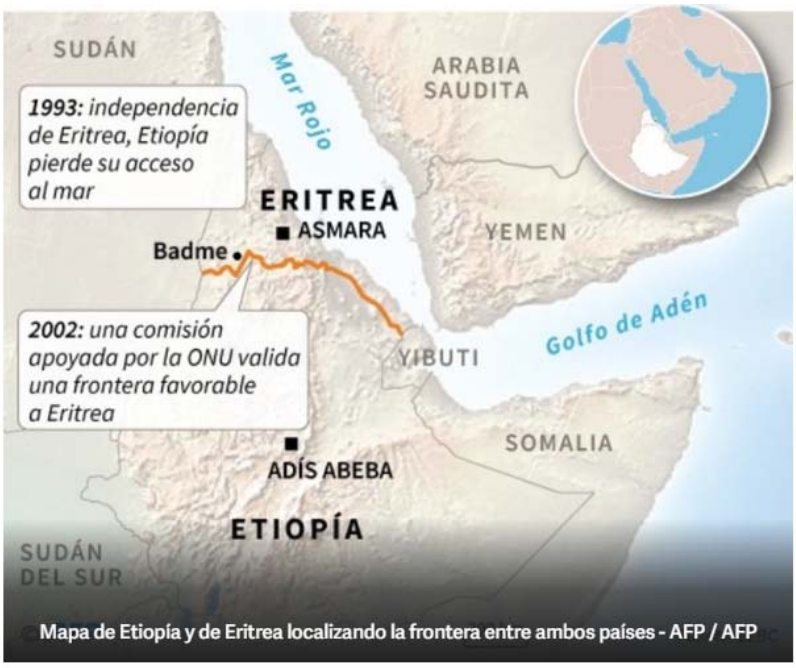


Imagen 1. Frontera entre Etiopía y Eritrea. Fuente: Clarín

La frase provocadora de Clausewitz —«La guerra es la continuación de la política por otros medios», de su libro *De la guerra*— encaja perfectamente en este contexto de lucha política. En concreto, se refiere a «otros medios» a los que, en este caso, se opone parte de la población, que finalmente es quien paga el precio más caro de la guerra.

Comienzo de las hostilidades en 2025

Las recientes hostilidades comenzaron el 10 de marzo, cuando el presidente interino de Tigray, Getachew Reda, suspendió a tres comandantes regionales de la Fuerza de Defensa de Tigray (TDF), acusándolos de planear su derrocamiento[19].

Para añadir leña al fuego, el gobierno de Abiy prohibió en mayo que los extranjeros volaran al norte del país y revocó el estatus legal del TPLF, impidiéndole participar en

[19] AFRICA CONFIDENTIAL. «Tigray's Political Fight Sounds Alarm». 21/3/2025. Disponible en: Tigray's political fight sounds alarm | Article Preview | Africa Confidential

procesos electorales[20]. Además, desde ese mismo mes, se han establecido puestos de control en Afar y Amhara que impiden a los camiones entrar en Tigray[21]. Si tenemos en cuenta que el 90 % de los tigrinos depende de la ayuda humanitaria para sobrevivir, estaríamos hablando, de nuevo, de la utilización del hambre contra el pueblo de Tigray como arma de guerra, al menos como herramienta de presión y hostigamiento.

Getachew fue depuesto de su cargo de presidente interino el 8 de abril de 2025. Debretsion le acusaba de no implementar las medidas de los acuerdos de paz y de colaborar con el gobierno de Addis Abeba. Por su parte, Debretsion es acusado de colaborar con Eritrea. Sea como fuere, durante esos meses, entre abril y septiembre, en los que quedaba claro que el tiempo de Getachew se había acabado, se elevó el volumen de los tambores de guerra[22]. La facción de Debretsion Gebremichael, aprovechando cierto vacío de poder, había tomado el control de importantes oficinas administrativas en la región, como el Ayuntamiento de Mekelle.

¿Comienzo de un nuevo periodo de esperanza?

Urgía nombrar un nuevo presidente interino que gozara de la confianza de todas las partes, y así se hizo. Getachew Reda fue sustituido por quien parece ser una figura de consenso: el teniente general Tadesse Werede, que hasta entonces era vicepresidente regional y jefe de las Fuerzas de Defensa de Tigray[23]. Que este traspaso de poder haya sido pacífico ilumina, en opinión de algunos medios locales[24], de esperanza el futuro inmediato. Del mismo modo, lo hace el hecho de que Tadesse Werede sea el candidato aparentemente más neutral. La coyuntura era muy tensa y difícil.

Según otras voces la situación sigue siendo muy difícil puesto que, la fragmentación dentro de Tigray continúa. Los aliados de Reda formaron el Partido Simret. El TPLF,

[20] AFRICA CONFIDENTIAL. «Abiy bans Tigray party, risking new war». 30/5/2025. Disponible en: Abiy bans Tigray party, risking new war | Article Preview | Africa Confidential
[21] WARD, Sheridan. «Tigray can't afford another war, and the world can't afford to do nothing», *The Interpreter*. 13/6/2025. Disponible en: Tigray can't afford another war, and the world can't afford to do nothing | Lowy Institute
[22] AFRICA MUNDI. «Donde hubo fuego cenizas quedan». 25/3/2025. Disponible en: Donde hubo fuego cenizas quedan - África Mundi
[23] SWISSINFO. «Etiopía nombra a un nuevo presidente para la región de Tigré tras las tensiones políticas». 8/4/2025. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/etiop%C3%ADa-nombra-a-un-nuevo-presidente-para-la-regi%C3%B3n-de-tigr%C3%A9-tras-las-tensiones-pol%C3%ADticas/89130964
[24] ETHIOPIAN BROADCASTING CORPORATION. «A Step towards Healing: Peaceful Transition in Tigray Offers Hope». 14/7/2025. Disponible en: https://www.ebc.et/english/Home/NewsDetails?NewsId=101

otrora hegemónico, ahora está debilitado y dividido. Y el actual presidente interino, en opinión de algunos, no tiene confianza ni apoyos[25].

Solo el tiempo dirá quién tiene la razón. Mientras tanto, en contra del TPLF y del TDF, nace una nueva milicia: las Fuerzas de Paz de Tigray (TPF)[26]. La militarización se ha convertido en la política en Tigray. La gobernabilidad, la legitimidad e incluso la oposición se expresan ahora a través de posturas militares, lo que hace que la desmilitarización sea una perspectiva cada vez más lejana[27].

Prospectiva y conclusiones

Encontramos, en este contexto, varias líneas de tensión: la competencia y rivalidad entre Etiopía y Eritrea; la fragmentación del TPLF y el ruido creciente que hace la facción no gobernante, así como su posible alianza con Eritrea y las milicias Fano; y las secuelas de la guerra, aún sin sanar ni aliviar.

No parece que un país pequeño como es Eritrea, con recursos económicos y humanos limitados, quiera o pueda participar de manera directa en una guerra. Otra cosa distinta es apoyar a una facción rebelde contra el gobierno de un país que percibe como una amenaza para su integridad[28].

Es cierto que el Acuerdo de Paz de Pretoria es ahora más frágil que nunca. También lo es que la tensión con Eritrea es alta, pero ninguno de los dos países puede permitirse un conflicto armado.

El primer ministro Abiy Ahmed sigue equilibrando intereses complicados, y la mediación diplomática, por ejemplo, de países del Golfo o de Turquía, podría ser clave para evitar un nuevo conflicto.

*Blanca Palacián de Inza**
Analista del IEEE

[25] ADEM, Raid M. «Will Tigray Pass the Crossroad or Fail?». 19/9/2025. Disponible en: https://www.pambazuka.org/Will-Tigray-Pass
[26] TUNBRIDGE, Gisa. «EXCLUSIVE Ethiopia: In Tigray, a new armed group emerges». 13/6/2025. Disponible en: https://www.theafricareport.com/386098/tigray-peace-forces-the-latest-armed-group-to-emerge-in-northern-ethiopia-reflects-new-faultlines-in-the-horn/
[27] ADEM, Raid M. *Op. cit.*
[28] OMER, Mohamed Kheir. «Are Eritrea and Ethiopia already at war?». 14/8/2025. Disponible en: Are Eritrea and Ethiopia already at war? - Pan African Review

Documento
Análisis

63/2025 14/10/2025

Dr. Luis V. Pérez Gil

Poderío nuclear de Rusia: nuevos planteamientos sobre capacidades y doctrina de empleo

Poderío nuclear de Rusia: nuevos planteamientos sobre capacidades y doctrina de empleo

Publicado originalmente en: *Panorama Nuclear Global*
Editado en abril de 2025

Resumen:

La doctrina nuclear de Rusia de junio de 2020 puso de manifiesto el peso que se concedía a las armas nucleares en la estrategia de seguridad del país, tanto en su función de disuasión frente a otras grandes potencias como en caso de un conflicto convencional a gran escala. Dos años después, esta hipótesis se convirtió en una realidad cuando las Fuerzas Armadas rusas fracasaron en su intento de hacerse por sorpresa con el control de Ucrania y la operación militar se convirtió en una guerra en toda regla en la que la amenaza nuclear ha sido esgrimida de forma regular con la finalidad de bloquear la participación directa de los países de la OTAN. Pero, si se diera este escenario, nada excluye que se pueda desembocar en un conflicto nuclear, como plantea la actualización de aquella doctrina aprobada por el presidente ruso el 19 de noviembre de 2024.

Palabras clave:

Rusia, Armas nucleares, Doctrina de empleo, Guerra en Ucrania, Conflicto 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.

Russia's nuclear power: new approaches to capabilities and doctrine of use

Abstract:

Russia's nuclear doctrine in June 2020 highlighted the importance of nuclear weapons in the country's security strategy, both in their role as a deterrent against major powers and in the event of a large-scale conventional conflict. Two years later, this hypothesis became a reality when the Russian Armed Forces failed in their attempt to seize Ukraine by surprise and the military operation became a full-blown war in which the nuclear threat has been regularly wielded to block the direct participation of NATO countries. If this scenario were to occur, nothing excludes the possibility of a nuclear conflict, as openly proposed by the new update of that doctrine approved by the Russian president on 21 November 2024.

Keywords:

Russia, nuclear weapons, doctrine of employment, war in Ukraine, nuclear conflict.

Introducción

Las armas nucleares son una garantía para la seguridad nacional de los países que las poseen porque, desde el mismo momento en que acceden al átomo militar, gozan de inmunidad. También son un aliciente para la paz mundial porque evitan las guerras entre grandes potencias, ya que actúan como inhibidores del enfrentamiento entre ellas[1]. El fundamento de su efectividad es el miedo a sufrir daños de proporciones catastróficas y, en ese sentido, las armas nucleares mostraron su naturaleza esencialmente disuasoria durante la Guerra Fría en la que Estados Unidos y la Unión Soviética no llegaron jamás a un enfrentamiento directo. Pero, también es así en la posguerra fría, donde las nuevas formas de guerra (asimétrica, irrestricta, multidominio) y las armas avanzadas en lo que respecta a la tecnología no han conseguido desplazar la avasalladora supremacía de las armas nucleares. Su condición fundamental es que inhabilitan la agresión entre grandes potencias y ni siquiera requieren que los líderes de las potencias que las poseen sean inteligentes, porque imponen la racionalidad, sea entendida esta tanto como resultado del cálculo de una relación de coste y beneficio como de sensatez o prudencia frente a un miedo insuperable.

Como se analiza en este cuaderno de estrategia, hasta nueve países poseen armas nucleares, pero solo dos están en condiciones de destruir por completo al otro y, de rebote, al resto con ellos si se superara esa barrera racional. Para recordar que las armas nucleares están ahí y que están preparadas para cumplir su función las dos grandes potencias se ejercitan regularmente en su empleo. En la Rusia de Putin, este ejercicio se denomina *Grom* (trueno en ruso) y su finalidad es certificar el funcionamiento de los sistemas de trasmisión de órdenes en caso de un ataque masivo contra el país.

Pero, a veces, este tipo de ejercicios se llevan a cabo en momentos de tensión con el objetivo de enviar un mensaje político-estratégico a otras grandes potencias[2]. La respuesta se basa en la preparación permanente de las fuerzas nucleares estratégicas,

[1] Esta es la tesis de Waltz en *The Spread of nuclear weapons: A Debate Renewed*. Sin embargo, otros autores como Glenn Snyder (1961) señalan que, aunque esto es cierto, provocan una sensación de impunidad suficiente como para atreverse a guerras contra potencias no nucleares. Este sería, por ejemplo, el caso de Rusia contra Ucrania.
[2] Desde 2012, este ejercicio se ejecuta cada año en el mes de octubre como culminación del plan anual de adiestramiento, con dos excepciones significativas: en 2014 se adelantó a mayo en medio de las tensiones provocadas por la anexión rusa de Crimea y en 2021 se retrasó hasta el 19 de febrero de 2022, cinco días antes de la invasión de Ucrania. En todas las ediciones han participado todos los componentes de la triada nuclear estratégica y también en algunas ocasiones medios de la triada de vectores tácticos o de teatro.

compuestas por la famosa tríada nuclear, para descargar todo el poder nuclear sobre el territorio del país cuyos líderes hubieran errado en aquel cálculo de poderío[3]. Desde la perspectiva rusa, en un enfrentamiento entre grandes potencias, el resultado sería el primer y último caso de empleo porque, después de una respuesta nuclear masiva, solo quedaría un mundo muerto[4]. Este es, en esencia, el fundamento de la estrategia de la MAD, que nació en la Guerra Fría, pero que continúa manteniendo toda su vigencia. Por tanto, el ejercicio *Grom* es de suma importancia para garantizar el funcionamiento de la disuasión al transmitir una señal clara sobre la preparación y disposición a usar las armas nucleares cuando su presidente lo estime absolutamente necesario.

Por esta razón, cuando estaba a punto de expirar la vigencia del tratado Nuevo START de 8 de abril de 2010, la primera medida adoptada por la recién llegada administración Biden fue negociar una prórroga de cinco años[5]. Pero, con esta prórroga, los dirigentes del Kremlin lograron varios objetivos: uno, extender su vigencia hasta el plazo máximo previsto en el propio tratado sin pasar por trámites parlamentarios; dos, no incluir a China en ningún acuerdo, puesto que solo serviría para degradar su propia posición, y tres, no tocar la cuestión de las armas nucleares tácticas, donde existe una situación de desbalance a favor de la parte rusa. De este modo, el Nuevo START continuará vigente hasta el 5 de febrero de 2026 si ninguna de las dos partes lo denuncia antes.

Como se señaló en el capítulo primero, se trata del último de un conjunto de tratados, acuerdos y declaraciones internacionales conocidos como «acuerdos de desarme» que pusieron fin a la Guerra Fría y que conformaban lo que los teóricos denominan el régimen de estabilidad estratégica. Además, forma parte del núcleo del régimen de seguridad internacional que, junto con el monopolio del uso de la fuerza en manos del Consejo de Seguridad de la ONU (el gran directorio mundial), tienen el cometido de garantizar la paz

[3] Aunque los dirigentes políticos se muestran extremadamente racionales cuando se enfrentan al dilema de las armas nucleares, no se puede excluir una interpretación errónea sobre la posición de la otra parte. En la Guerra Fría hubo episodios de este tipo, el más peligroso se produjo durante el ejercicio de la OTAN Able Archer-83 en Europa.
[4] Es oportuno traer a colación el lema de las Fuerzas de Misiles Estratégicos rusas (RVSN en ruso): «Después de nosotros, el silencio».
[5] El 21 de enero de 2021, una declaración oficial de la administración estadounidense entrante anunció su intención de acordar una prórroga de cinco años debido a que estaba «manifiestamente en el interés de la seguridad nacional de Estados Unidos y tiene aún más sentido cuando la relación con Rusia es contradictoria». Cuatro días después, el gobierno ruso confirmó que se habían iniciado los contactos. El 26 de enero de 2021, los presidentes estadounidense y ruso acordaron durante su primera conversación telefónica la prórroga, que se formalizó mediante un mero canje de notas previsto en el propio tratado.

y la seguridad global[6]. Su pérdida sería una catástrofe en términos estratégicos porque su mantenimiento sirve tanto al interés mundial como a los intereses nacionales de ambas grandes potencias. Es importante retener esta idea porque permite explicar el fundamento del poder ruso en la actualidad y su consideración como gran potencia.

Ese reconocimiento viene dado, por un lado, por la posesión de un inmenso arsenal nuclear: Estados Unidos y Rusia poseen el 90 % de las armas nucleares que existen (Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos, 2022). Hacen descansar sus respectivas estrategias de seguridad nacional en la posesión de esos arsenales, en doctrinas de la disuasión y en una estrategia común basada en la destrucción mutua asegurada, que se mantiene vigente gracias a los gigantescos programas de modernización de la triada nuclear que tienen en curso permanentemente. Por otro lado, su condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad (con derecho de veto) le legitima para participar en la creación de las normas fundamentales que gobiernan la sociedad internacional y que el resto de los Estados solo tiene la posibilidad de someterse a su aplicación o sucumbir, como ha ocurrido con persistencia desde 1945[7]. Por ello, no es nada casual que sean los Estados nucleares legales, como los denomina el TNP de 1 de julio de 1968. El corolario es que solo los miembros del directorio mundial pueden poseer las armas que eliminan la guerra entre grandes potencias de la ecuación del conflicto, precisamente por esa capacidad de producir daños incalculables a cualquier agresor nuclear que, por ahora, no ha existido. Esto es lo que significa ser una gran potencia en la actualidad[8].

En consecuencia, como señala Frías Sánchez en el capítulo anterior, la destrucción de los acuerdos de desarme implica una quiebra grave en los mecanismos de seguridad existentes, promueve una carrera de armamentos que no interesa a ninguna de las dos partes y permite a terceras potencias aspirar a desempeñar un papel global, lo que va contra los intentos de mantener el *statu quo* y, en consecuencia, degrada la posición de supremacía de las dos grandes potencias nucleares. En realidad, este fue el fundamento

[6] Su misión fundamental es evitar la guerra entre grandes potencias, no la guerra en sí misma, y, de hecho, cuando lo consideran necesario, recurren al uso de la fuerza en diferentes grados para imponer su voluntad, que van desde la imposición de gobierno ilegítimos hasta la creación de Estados ficticios.
[7] El 21 de octubre de 2021, el presidente ruso, Vladimir Putin, habló en el foro de seguridad de Valdai sobre la absoluta necesidad de mantener el directorio mundial formado por los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, que tiene atribuido el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Intervención disponible en: http://www.kremlin.ru/events/president/news/66975
[8] John Mearsheimer (2003) añade la capacidad de contragolpe nuclear para ser considerado como tal.

del régimen de no proliferación hasta 2002[9]. En consecuencia, el Nuevo START forma parte del núcleo de régimen de estabilidad estratégica basado en los principios de bilateralidad y paridad, goza de naturaleza constitucional de la sociedad internacional y su mantenimiento forma parte del interés nacional de ambas potencias. Esto puede cambiar si China intentase tener un arsenal similar al de Estados Unidos y Rusia[10].

Arsenales nucleares en 2024			
	Rusia	Estados Unidos	China
Ojivas estratégicas	2822	3508	438
De empleo táctico	1554	200	
Total en servicio	4376	3708	438
Producidas no operativas			62
En desmantelamiento	1200	1336	
Total	**5576**	**5044**	**500**

Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos de los análisis de Hans Kristensen y su equipo en el *Nuclear Notebook* del Boletín de los Científicos Atómicos[11]

Esta es, por ahora, la posición que sostienen los dirigentes del Kremlin, a pesar de la decisión de suspender su participación en el Nuevo START anunciada por el presidente Putin el 21 de febrero de 2023 en su discurso anual a la Asamblea Federal[12]. El régimen ruso es tan peligrosamente eficiente en el ejercicio del poder que ese mismo día la Duma (cámara baja del parlamento ruso) recibió un proyecto de ley para ejecutar esa decisión. Una semana después, el 28 de febrero de 2023, las autoridades rusas notificaron la decisión al gobierno estadounidense. Se trata de una situación anómala, porque el propio tratado no contiene una cláusula específica de suspensión de los efectos del mismo,

[9] Por denuncia del gobierno estadounidense, en 2002 se extinguió el tratado ABM; en 2019 el Tratado de Misiles de Alcance Intermedio (Tratado INF), que mantenía una prohibición absoluta para los sistemas de este tipo para las dos partes, y en 2020 el Tratado de Cielos Abiertos (*Open Skies*).
[10] China cuenta en la actualidad unas quinientas armas nucleares; es decir, once veces menos que Rusia y diez menos que Estados Unidos (Kristensen *et al*., 2024b).
[11] Ver: https://thebulletin.org/nuclear-risk/nuclear-weapons/nuclear-notebook/
[12] Para el texto completo del discurso, ver: http://www.kremlin.ru/events/president/news/70565 Se puede seguir en español en el siguiente enlace: https://www.youtube.com/watch?v=838HG7ijveU

pero tampoco es algo que prohíba el Derecho de los Tratados si las partes muestran su aceptación, bien sea de forma tácita o explícita[13]. De hecho, ambas partes realizaron declaraciones sobre la continuación del cumplimiento de los límites cuantitativos del tratado (1550 ojivas nucleares, 800 vectores de lanzamiento en servicio, de los cuales solo 700 pueden estar en servicio al mismo tiempo) y otras obligaciones anejas, por lo que sus efectos fundamentales continúan en vigor (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2024). Sin embargo, el abandono definitivo del tratado acarrearía no solo el inicio de una nueva carrera de armamento nuclear, sino que eliminaría los mecanismos de confianza y transparencia en el intercambio de información sobre arsenales nucleares consolidados durante las últimas décadas, lo que afectaría de modo inevitable a los procesos de adopción de decisiones de ambas partes en escenarios extremos de crisis y conflicto, como es el caso de la guerra en Ucrania[14].

De este modo, un acuerdo entre las grandes potencias hubiera sido un ejemplo fundamental del funcionamiento del balance de poder si no hubiera estallado una guerra convencional a gran escala en Europa y existiese el riesgo de un enfrentamiento directo entre Rusia y la OTAN[15]. Por ello, cuando algunos dirigentes políticos hablan de adoptar medidas punitivas contra Rusia, ¿son en realidad conscientes de las consecuencias de lo que están diciendo? ¿Piensan acaso que en el Kremlin estarán dispuestos a claudicar simplemente porque su actuación contradice los deseos de Occidente? Todas estas cuestiones se analizarán a lo largo de este capítulo bajo los postulados teóricos del realismo político.

La triada nuclear rusa

Desde el fin de la Unión Soviética los dirigentes rusos saben que la primacía militar rusa y su condición de gran potencia mundial se sostiene en la posesión de su inmenso

[13] El artículo XIV apartado 3 del tratado Nuevo START habla específicamente de la retirada y establece el mecanismo para llevarla a cabo.
[14] Desde la entrada en vigor del Nuevo START, los gobiernos de ambas potencias han publicado de forma regular datos numéricos sobre el estado de sus arsenales nucleares por aplicación de las cláusulas de información y transparencia. Hasta el 1 de marzo de 2023 se habían llevado a cabo 328 inspecciones presenciales, 25 311 notificaciones, 42 intercambios semestrales de datos sobre el estado de dichos arsenales y se habían realizado 19 reuniones de la Comisión Consultiva Bilateral. La guerra en Ucrania ha afectado a estas obligaciones.
[15] El poder estadounidense mantuvo la paz en Europa durante setenta y siete años mediante la creación de mecanismos político-militares que impedían el estallido de una guerra a gran escala. Todo eso saltó por los aires el 24 de febrero de 2022 con la invasión rusa de Ucrania.

arsenal nuclear, pero para ser creíble debe de ser actualizado y probado de manera continua y estar sustentando por una sólida doctrina de empleo. Para ello, desde 2010 las autoridades rusas han estado aplicando importantes recursos financieros a la modernización de sus fuerzas de disuasión nuclear, las municiones de precisión y las comunicaciones espaciales en dos programas estatales de armamento sucesivos de 2011 a 2018 y de 2020 a 2027, evitando entrar en una nueva carrera de armamentos, como ocurrió en varias etapas de la Guerra Fría.

El 1 de marzo de 2018, el presidente Putin informó durante su discurso anual a la Asamblea Federal sobre el desarrollo de unos nuevos sistemas estratégicos avanzados que pondrían a Rusia a la cabeza de las grandes potencias en materia de disuasión nuclear estratégica[16]. Habló de cinco sistemas de armas que llevaban décadas en desarrollo y que pudieron avanzar gracias a los avances tecnológicos y a la disponibilidad de los recursos necesarios para acometer dichos programas con el objetivo de ponerlos en servicio. Entre ellos están el vehículo planeador hipersónico (*glider*) Avangard y el misil balístico hipersónico de lanzamiento aéreo (ALBM) Kh-47 M2 Kinzhal (AS-24 Killjoy en OTAN), ya en servicio, así como el misil balístico intercontinental (ICBM) RS-28 Sarmat (SS-X-30), el torpedo estratégico de propulsión nuclear 2M39 Poseidón (Kanyon) y el misil de crucero (LCM) de propulsión nuclear 9M730 Burevestnik (SSC-X-9 Skyfall) en diferentes fases de pruebas. A estos habría que añadir también el LCM 3M22 Tsirkon (Zircon), también en servicio. Funcionarios y expertos rusos han declarado que todos estos programas están destinados a superar los sistemas de defensa contra misiles balísticos estadounidenses (BMD) y lograr una ventaja decisiva con la finalidad de mantener el régimen de estabilidad estratégica[17]. Por este motivo se han desarrollado en el mayor secreto, se desconocen sus características reales y, en algunos casos, resulta difícil encajarlos calificarlos como arma estratégica o no estratégica a efectos de determinar si están sometidos a la aplicación del Nuevo START.

Ocho meses después del comienzo de la guerra en Ucrania, el 14 de octubre de 2022 se divulgaron los datos de los arsenales nucleares estratégicos de Estados Unidos y Rusia. Según estas informaciones, a 1 de septiembre de 2022, Rusia contaba con

[16] Para consultar el texto completo del discurso, ver: http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957
[17] El 20 de diciembre de 2018, el presidente Putin declaró: «No buscamos una ventaja en la carrera nuclear, buscamos mantener el equilibrio y garantizar nuestra propia seguridad» (para el texto, ver: http://www.kremlin.ru/events/president/news/59455).

1549 ojivas nucleares estratégicas en servicio, 759 sistemas de lanzamiento entre ICBM, SLBM y bombarderos estratégicos, de los cuales 540 estaban operativos, por lo que había aumentado en los tres indicadores respecto a la medición del periodo anterior[18]. En ese momento, el Ministerio de Asuntos Exteriores ruso presentó una queja alegando que las cantidades declaradas por Estados Unidos no eran correctas debido a que no se contabilizaban sistemas que estaban regulados por el tratado[19]. Tales discrepancias no eran nuevas, pero en el contexto de la creciente intervención de Occidente en la guerra en Ucrania tenían un valor propagandístico añadido y podían ser usadas como justificación para denunciar el tratado o eventualmente dejar de cumplirlo, como de hecho sucedió.

Es preciso recordar que esos datos no incluyen el volumen total de armas nucleares de cada parte, puesto que el Nuevo START solo se ocupa de las armas estratégicas con los límites y tipos señalados más arriba. A principios de 2024, se estimaba que el arsenal nuclear ruso ascendía a 5576 ojivas o cargas nucleares que se distribuyen como sigue (Kristensen *et al.*, 2024a)[20]. En primer lugar, 2822 ojivas estratégicas en estado operativo o almacenadas listas para su uso en caso necesario. El desacuerdo entre los datos que se citan para las ojivas estratégicas y los publicados a la luz del tratado Nuevo START se explican porque, a los efectos de ese tratado, los bombarderos estratégicos cuentan como una unidad, con independencia del número de ojivas que puedan lanzar. Segundo, 1554 ojivas de empleo táctico o de teatro, que se pondrían a disposición de los mandos operativos de las tres ramas tradicionales de las Fuerzas Armadas para su uso en caso de conflicto. Tercero, el resto, unas 1200 cargas nucleares se encuentran guardadas pendientes de desmantelamiento. Su número se reduce de año en año, pero podrían ser recuperadas en caso necesario. En este sentido, existen aproximadamente cuarenta instalaciones de almacenamiento permanente de armas nucleares, incluidos diez depósitos centrales de nivel nacional, todos bajo dependencia de la 12.ª Dirección Principal (12.º GUMO) del Ministerio de Defensa, que es el organismo encargado de la guarda, custodia y protección de todas las armas nucleares.

[18] Por su parte, Estados Unidos tenía 800 lanzadores, 659 de ellos operativos y un total de 1420 ojivas nucleares.
[19] En concreto, las autoridades rusas repetían reclamaciones relacionadas con los silos de adiestramiento con base en tierra (cuatro en total), categoría que no aparece en el tratado, así como 41 bombarderos estratégicos B-52H y 56 SLBM Trident II, que no cumplían las condiciones para quedar fuera de contabilización.
[20] Los datos están cotejados con otras fuentes especializadas.

Por consiguiente, es necesario señalar que las Fuerzas Armadas rusas cuentan con dos triadas nucleares: una estratégica que tiene una función eminentemente disuasiva (incluida una poderosa fuerza de contragolpe) y otra de empleo táctico, también denominada de teatro, para su empleo en el campo de batalla.

Las fuerzas nucleares estratégicas reúnen todos los ICBM fijos y móviles, los SSBN con sus SLBM y los bombarderos estratégicos y están subordinadas directamente al Estado Mayor General en Moscú. El programa de modernización basado en tecnologías conocidas y capacidades industriales heredadas de la época soviética ha avanzado a buen ritmo y ha logrado reemplazar el 88 % de los sistemas de combate heredados de la época soviética (Karakayev, 2024). Estas fuerzas suman en la actualidad una potencia explosiva estimada de 455,09 megatones (Mt), equivalente a 25 282 bombas atómicas como la empleada en Hiroshima[21].

Las Fuerzas de Misiles Estratégicos (RVSN) son una rama independiente de las Fuerzas Armadas rusas desde su creación en 1956 y se organizan en tres ejércitos de misiles balísticos intercontinentales con 11 divisiones y 39 regimientos de combate que están distribuidos en tres zonas principales del país: la Rusia europea, la región del Volga y Siberia. Mantienen en servicio 326 ICBM de cuatro tipos diferentes con 1244 ojivas nucleares, que acumulan una potencia explosiva total de 274,52 Mt (equivalente a 15 251 bombas de Hiroshima). Se ha introducido de forma masiva el ICBM RS-24 Yars (SS-29) armado con varios tipos de ojivas de 100 kilotones (kt) tanto en las versiones en silo como móviles sobre tractor-lanzador (TEL), que está sustituyendo a los misiles Topol (SS-25 Sickle) y Topol-M (SS-27 Sickle-B). Por su parte, el nuevo ICBM pesado Sarmat acumula cinco años de retrasos sobre los planes de despliegue iniciales[22] a pesar de las declaraciones de responsables políticos y militares, incluido el propio presidente Putin[23]. Las pruebas de vuelo no comenzaron hasta abril de 2022, se han registrado varios fallos

[21] El carácter absolutamente secreto de las características y potencia explosiva de las ojivas en servicio impide conocer datos reales en todos los casos y dificulta las valoraciones sobre capacidades, por lo que los análisis estadísticos tienden a ir a máximos y, por tanto, pueden generar resultados engañosos por exagerados. En este capítulo empleamos datos de potencia en el rango más bajo de los conocidos.

[22] Está destinado a reemplazar al R-36M Voevoda, que entró en servicio en los años ochenta y que fue denominado SS-18 Satan por la OTAN debido a su terrorífica capacidad destructiva. Actualmente quedan en servicio una treintena, cada uno armado con hasta diez ojivas nucleares de 500 y 800 kt.

[23] El 21 de junio de 2023, el presidente Putin declaró que el Sarmat entraría en servicio en un futuro próximo y, el 1 de septiembre siguiente, el director de Roscosmos, Yuri Borisov, anunció que las RVSN habían puesto en servicio los primeros ICBM de este modelo. Estas declaraciones hay que entenderlas en el contexto de la guerra en Ucrania, tanto en clave interna de lucha por los recursos financieros cada vez más limitados como externa como parte de la estrategia permanente del Kremlin de amenaza nuclear.

(febrero y octubre de 2023) y, en septiembre de 2024, un misil de pruebas explotó dentro de un silo en Plesetsk provocando graves daños a la instalación (Podvig, 2024b). Se trata de un gigantesco misil de 208 toneladas de peso con capacidad para volar más de 15 000 kilómetros armado con un vehículo de reentrada múltiple independiente (MIRV) con hasta diez ojivas nucleares o varias ojivas hipersónicas Avangard que le permite entregar una carga explosiva de entre 5 y 8 Mt prácticamente en cualquier punto de planeta[24]. El objetivo de fuerza de las RVSN es contar con unos trescientos ICBM (250 Yars y 50 Sarmat) armados con diferentes tipos de ojivas adaptadas a la misión.

Mientras se alcanza ese objetivo, se decidió activar dos regimientos de misiles estratégicos armados con las ojivas hipersónicas Avangard empleando viejos ICBM UR-100NUTTk (SS-19 Stiletto Mod. 4) en silos hasta que puedan ser reemplazados por el Sarmat. De este modo, en diciembre de 2019 entró en servicio la primera pareja de misiles en la 13.ª División de Misiles de Dombarovsky en el Distrito Federal de los Urales y en noviembre de 2022 comenzó a equiparse el segundo regimiento (cada uno con seis misiles junto con sus unidades de mando y control) (Pérez Gil, 2022b). Esta medida pone de manifiesto los esfuerzos del Kremlin para mantener la disuasión en unos momentos donde se habla sin ambages del empleo de armas nucleares en conflictos convencionales.

La Marina rusa (VMF en ruso) cuenta con dos divisiones de SSBN asignadas a las Flotas del Norte en el Ártico y del Pacífico, que tienen encomendadas las misiones de disuasión y ataque nuclear y que acumulan una formidable capacidad de ataque de contragolpe con doce SSBN armados con 192 SLBM que pueden cargar hasta 992 ojivas MIRV con una potencia total de unos 99,2 megatones, unas 5510 bombas de Hiroshima. Desde 2014 ha recibido y puesto en servicio siete SSBN Proyecto 955 (clase Borey), que están reemplazado a los de la generación anterior del Proyecto 667BDRM (clase Delta IV). Otros tres están en construcción en los astilleros Sevmash de Severodvinsk y se ha anunciado la construcción de otros dos con el objetivo de tener una paridad estricta con la *US Navy* durante las próximas décadas[25]. Cada SSBN Borey carga dieciséis SLBM 3M30 Bulavá (SS-N-32) armados con hasta seis ojivas MIRV con una potencia explosiva

[24] El Ministerio de Defensa anunció que equiparán dos divisiones de misiles ubicadas muy en profundidad en el territorio ruso: la 13. ª División de Dombarovsky, provincia de Oremburgo, y la 62.ª División de Uzhur, territorio de Krasnoyarsk, donde se han observado trabajos de construcción de nuevos silos e instalaciones.
[25] Significativamente, cuando entre en servicio el primer SSBN de la nueva clase Columbia, en torno a 2032, las Fuerzas Submarinas Estratégicas rusas contarán con doce submarinos estratégicos Borey operativos.

de 9,6 Mt equivalente a 530 bombas de Hiroshima, se reparten a partes iguales entre el Ártico y el Pacífico y constituirán la columna vertebral de la fuerza de contragolpe rusa durante las próximas cuatro décadas (Pérez Gil, 2023).

Además, se están construyendo nuevos submarinos nucleares clase Belgorod y Khabarovsk (uno en servicio y al menos dos en construcción) como portadores del torpedo gigante de propulsión nuclear Poseidón que estaría equipado con una ojiva de varios megatones diseñada para destruir grandes infraestructuras costeras enemigas (Pérez Gil, 2023). Su calificación como armas estratégicas es complicada y se discute si están incluidas o no en las previsiones del Nuevo START.

La Aviación de Largo Alcance (Aviación Estratégica), que forma parte de las Fuerzas Aeroespaciales (VKS), reúne 67 bombarderos estratégicos turbohélice Tu-95MS (Bear-H) y los supersónicos Tu-160 (Blackjack) distribuidos en dos grandes unidades aéreas estacionadas en dos zonas separadas del país: en la Rusia europea y en Siberia-Extremo Oriente. De ellos, unos cincuenta ejemplares están asignados a la misión primaria de ataque nuclear. Como parte del programa de modernización de las fuerzas de disuasión nuclear, se aprobó retomar la producción del Tu-160 con un objetivo a largo plazo de cincuenta aparatos (modelo Tu-160M2), destinados a reemplazar a todos los bombarderos que siguen en servicio desde la época soviética. Se trata de un objetivo muy ambicioso, pero que es inasumible por la industria aeronáutica rusa. Estos bombarderos funcionan como auténticas plataformas de lanzamiento de misiles de crucero de muy largo alcance con capacidad convencional o nuclear y forman parte también de la fuerza de contragolpe rusa. En la actualidad, se estima que tienen unas 586 ojivas nucleares entre misiles de crucero de lanzamiento aéreo (ALCM) y bombas de caída libre que suman una potencia explosiva de 58,6 Mt, equivalente a 3255 bombas de Hiroshima.

Junto con esas capacidades estratégicas existe un inmenso arsenal de armas nucleares (1554 ojivas) de empleo táctico o de teatro que conforman una segunda triada nuclear rusa. Estas municiones cumplirían los más diversos cometidos en caso de guerra y son fuente de preocupación permanente para decisores políticos, militares y analistas especializados occidentales.

Las Fuerzas Terrestres (SV) cuentan con trece brigadas de misiles de corto alcance de tipo balístico 9M723 Iskander-M (SS-26 Stone) y de crucero 9M728 (SSC-7) y de crucero de alcance medio 9M729 (SSC-8), que pueden cargar ojivas de 10 a 100 kt. Se estima que hay unas 95 en servicio[26]. La Marina tiene almacenadas 807 cargas nucleares para misiles de crucero, antisubmarinos, torpedos, minas submarinas y misiles costeros[27]. Las Fuerzas Aeroespaciales cuentan con 334 cargas nucleares tanto en misiles como en bombas de caída libre para ser lanzadas por bombarderos y cazas multimisión y otras 318 de muy bajo rendimiento para misiles antiaéreos. Todos los vectores de lanzamiento táctico, desde misiles hasta aviones de combate, buques de guerra y sistemas antiaéreos, están sometidos a programas de modernización, sin embargo, se desconoce casi por completo el estado de conservación y mantenimiento de esas ojivas heredadas de la época soviética. Esta situación se torna más preocupante debido a que todos los ejércitos y componentes de las Fuerzas Armadas rusas están inmersos en una lucha por los recursos financieros cada vez más limitados como consecuencia del fuerte aumento de los gastos de la guerra en Ucrania.

La existencia de planes de modernización permanente de todos los componentes de las fuerzas de disuasión nuclear, con programas a largo plazo dotados de financiación prioritaria, ponen de manifiesto la voluntad de los dirigentes rusos de seguir manteniendo su estatus de gran potencia. Al mismo tiempo, conservan los medios necesarios para garantizar la destrucción de cualquier enemigo en caso de agresión. Por tanto, desde la perspectiva rusa, las armas nucleares siguen cumpliendo las funciones para las que fueron creadas, que son disuadir la agresión, evitar el conflicto no deseado y mantener el orden y la estabilidad entre grandes potencias. Precisamente, la ruptura del régimen de desarme que puso fin a la Guerra Fría con el abandono de los tratados que se han visto abre las puertas a nueva carrera de armas nucleares, que esta vez sumará más actores como destaca Herrera Almela en el capítulo 3 de este cuaderno.

[26] En el contexto de la guerra en Ucrania se están creando nuevas brigadas de misiles como unidades orgánicas de nuevos ejércitos constituidos en las Fuerzas Terrestres.
[27] Como resultado de un acuerdo verbal de septiembre de 1991 entre los presidentes Reagan y Gorbachov, los submarinos nucleares de ataque y de misiles de crucero (SSN y SSGN) no cargan ojivas nucleares en sus patrullas en tiempo de paz. Dicho acuerdo no ha sido denunciado hasta ahora ni puesto en duda por ninguna de las dos partes, por lo que continúa su cumplimiento.

La doctrina rusa de empleo de armas nucleares

La doctrina militar rusa de 19 de diciembre de 2014 mantuvo en vigor el anexo reservado del documento homónimo de 5 de febrero de 2010, donde se afirma que las armas nucleares cumplen tanto una función disuasoria como también militar porque son la garantía última de la existencia de la Federación Rusa en caso de agresión (Pérez Gil, 2015). El 2 de junio de 2020, el presidente Putin hizo públicos por primera vez esos supuestos de empleo con la aprobación del documento *Fundamentos de la política estatal sobre disuasión nuclear*[28]. Como se señala en el capítulo anterior, la disuasión se basa en la capacidad que tiene una potencia nuclear para causar daños de proporciones inaceptables (catastróficas) como represalia frente a un ataque de otra potencia nuclear, pero también en el supuesto de una guerra convencional generalizada.

Por tanto, la publicación de ese documento tenía como objetivo «garantizar que el adversario potencial comprenda la inevitabilidad de las represalias en caso de agresión contra Rusia o sus aliados»[29], de modo que, frente a una agresión, el Kremlin podrá responder con un contraataque nuclear, esto es, disuasión por castigo. Asimismo, de forma coherente no existe una declaración de no primer uso[30], como sí la hubo en la época soviética, y no contempla el supuesto de una guerra nuclear limitada[31]. Es preciso tener en cuenta que la doctrina nuclear rusa es una declaración política que emana del propio presidente ruso y obliga hasta donde él quiera porque no existe una autoridad nacional ni mucho menos internacional que pueda sancionar un eventual incumplimiento de ella. Su finalidad principal es lanzar un mensaje al exterior, que puede ser cierto o no.

Es preciso aclarar de antemano que la Unión Soviética primero, así como la Rusia independiente después, consideraron que una guerra nuclear siempre implicaría el uso masivo de las armas nucleares disponibles. Se trata, por consiguiente, de una guerra de

[28] Decreto número 355/2020, de 2 de junio de 2020. Documento disponible en: http://www.kremlin.ru/acts/news/63447
[29] *Ibidem*.
[30] Un día después de publicarse el decreto presidencial, el 3 de junio de 2020, el portavoz del Kremlin, Dmitry Peskov, declaró que Rusia nunca usaría armas nucleares en primer lugar (Ver: https://www.armscontrol.org/act/2020-07/news/russia-releases-nuclear-deterrence-policy).Sin embargo, esa declaración no fue respaldada por ninguna autoridad política o militar del Estado ruso, por lo que carece de cualquier valor.
[31] Durante la Guerra Fría, Herman Kahn propuso medidas para esto (en *Thinking about the Unthinkable*. Nueva York. Horizon Press, 1962). No obstante, las ingenuas teorías sobre la guerra nuclear limitada no tienen en cuenta que, una vez iniciado el intercambio nuclear, es imposible fijar un umbral de empleo máximo de las armas nucleares porque el oponente que se vea superado subirá al siguiente escalón y así sucesivamente.

destrucción total por la aplicación de la estrategia de la MAD. Esta concepción de la guerra nuclear es incompatible con planteamientos teóricos sobre la posibilidad de librar una guerra nuclear limitada o la llamada estrategia de escalada para desescalar (Kofman y Fink, 2022; Post, 2024), que siempre fueron rechazadas por los dirigentes soviéticos y, también, por la élite política y de seguridad rusa, como señaló el presidente Putin en el foro de seguridad de Valdai (también conocido como Club de Valdai) el 18 de octubre de 2018, cuando declaró que «el agresor debe saber que el castigo es inevitable y será destruido en cualquier caso», enfatizando que «nosotros, como víctimas de la agresión, iremos al paraíso como mártires, mientras que ellos simplemente morirán, porque ni siquiera tendrán tiempo de arrepentirse»[32]. Se puede argüir que este tipo de aseveraciones son un farol, es decir, una mera declaración política destinada a amedrentar a potenciales adversarios, pero se plantea una cuestión de muy fácil resolución: ¿quién se atreve a ponerla a prueba si las consecuencias pueden ser absolutamente catastróficas? La respuesta es muy racional: una valoración correcta de intereses excluye el enfrentamiento militar directo contra otras potencias nucleares.

Por tanto, aquel documento de junio de 2020 confirmó los principios fundamentales enunciados en el anterior de 2010. Se afirma que:

> «La Federación de Rusia considera las armas nucleares únicamente como un medio de disuasión cuyo empleo es el último recurso y una medida extrema y está realizando todos los esfuerzos necesarios para reducir la amenaza nuclear y evitar el deterioro de las relaciones interestatales que pueden provocar el uso militar, incluido un conflicto nuclear».

En consecuencia, esta política tiene como finalidad «mantener el potencial de las fuerzas nucleares al nivel suficiente para garantizar la disuasión nuclear y asegurar la protección de la soberanía e integridad territorial del Estado».

El documento también enunciaba las amenazas que podrían provocar el uso de las armas nucleares: la presencia de armas nucleares y otro tipo de armas de destrucción

[32] Texto de la intervención disponible en: http://www.kremlin.ru/events/president/news/58848

masiva en poder de otros Estados, la proliferación incontrolada de armas nucleares, el despliegue de estas armas en el territorio de Estados no nucleares o de armas ofensivas en países que puedan ver a Rusia como un adversario potencial, los sistemas antimisiles, los misiles de crucero de corto y medio alcance, los misiles hipersónicos, las armas de energía dirigida, los sistemas ofensivos espaciales y la acumulación de fuerzas militares cerca de las fronteras rusas, en lo que era una clara alusión a la OTAN.

Poco más de un año después, el 2 de julio de 2021, el presidente ruso aprobó la nueva estrategia de seguridad nacional rusa, en la que, a lo largo de cuarenta y tres páginas, se plasman las amenazas y los desafíos a los que tendría que hacer frente el país durante la presente década[33]. No se trata de un documento nuevo, sino una actualización de la estrategia anterior, en el que se repiten los temas sobre la amenaza de las actividades de la OTAN, el incremento de sus infraestructuras militares en el este de Europa y la expansión de los ejercicios militares cerca de las fronteras rusas. También reitera el aumento de las amenazas militares convencionales y cómo reducen el umbral de empleo de las armas nucleares en caso de conflicto. Pero, además, pone énfasis en la existencia de fuerzas internas y externas que tratan de atacar la cohesión nacional y que aprovechan la existencia de conflictos interétnicos e interreligiosos para desestabilizar a los países del denominado «extranjero cercano», conformado por las repúblicas exsoviéticas. Asimismo, debido a la existencia de las sanciones occidentales desde 2014, estableció como prioridad la aplicación de medidas para preparar la economía y la sociedad para enfrentar crisis o conflictos. Este plan incluía también la defensa de los valores tradicionales, la cultura y la historia rusa[34].

Como se verá más adelante, esta doctrina nuclear ha sido cuestionada en Rusia en el contexto de la guerra en Ucrania. Precisamente, el 28 de octubre de 2024 los académicos Serguéi Karaganov y Dimitri Trenin, junto con el excomandante de la Flota del Pacífico, el almirante retirado Serguéi Avakyants (quien mandó una gran fuerza de combate nuclear), presentaron en Moscú un libro titulado *De la disuasión a la intimidación*, en el que han sistematizado las ideas fundamentales que debían servir de

[33] La estrategia de seguridad nacional es el documento básico de planificación a largo plazo en el que se definen los intereses nacionales y los objetivos de política exterior y en el que se establecen las directrices políticas para garantizar la seguridad nacional y el desarrollo del país.
[34] La propaganda oficial rusa acusa constantemente a Estados Unidos y a otros países occidentales de fomentar campañas antirrusas, tanto dentro como fuera de Rusia.

base para una nueva doctrina nuclear rusa que sea efectiva, es decir, que funcione y disuada a los enemigos de Rusia, incluso frente al uso de *proxies* y guerras por delegación cuando lo que esté en juego sean intereses de seguridad vitales (como en el caso de Ucrania, pero probablemente no sea el único caso)[35]. Según estos autores, no usar armas nucleares en esas circunstancias pone de manifiesto una debilidad que es aprovechada en términos político-estratégicos por los potenciales enemigos para avanzar en sus posiciones antirrusas.

Pero no se puede desconocer que esas posiciones han sido promovidas desde el Kremlin bajo la concepción de que ya tan solo el debate público conlleva un mensaje de intimidación que, en manos de propagandistas exitosos (y demuestran que lo son), se puede manejar y ajustar a cada público objetivo (propio, ajeno, occidental, europeo, estadounidense o mundial) para alcanzar los fines de la disuasión. No obstante, también requiere acciones y demostraciones de poder, necesita que esas capacidades que se declaran y la preparación que se adquiere en ejercicios se conecte con el factor más importante en el ejercicio del poder por parte de las grandes potencias: la intención o voluntad de usar dichas armas en caso necesario[36]. Así y solo así es como funciona la disuasión nuclear.

De este modo, el 19 de noviembre de 2024, el presidente Putin firmó un nuevo decreto sobre actualización de la doctrina de empleo de armas nucleares[37] que no introduce modificaciones sustanciales que permitan afirmar que Rusia ha cambiado su política nuclear: sigue sin adherirse a una política NFU, las armas nucleares continúan siendo la garantía de la seguridad del Estado y serán empleadas contra cualquiera que intente un curso de acción similar al que llevó a cabo en 1941 la Alemania de Hitler contra la Unión Soviética[38]. Los nuevos supuestos que podrán activar una respuesta nuclear son:

- Cuando se produzca una agresión por parte de un Estado no nuclear con el apoyo de uno nuclear, que será considerado como un ataque combinado.

[35] Ver: https://karaganov.ru/ot-sderzhivanija-k-ustrasheniju/
[36] Véase el debate que plantea Frías Sánchez en el capítulo anterior sobre la existencia de un tabú en el empleo de las armas nucleares.
[37] El decreto número 991/2024, de 19 de noviembre de 2024, está disponible en: http://www.kremlin.ru/acts/news/75598
[38] Son los mismos fundamentos que sostienen la doctrina de suficiencia estratégica de Francia, la cuarta potencia nuclear del mundo, al menos por número de ojivas nucleares.

- Una agresión de este tipo por parte de cualquier país que forme parte de una alianza militar (léase la OTAN) se considerará como una agresión de toda la alianza, que en consecuencia sufrirá las consecuencias de manera colectiva.
- Como reacción al uso de armas de destrucción masiva contra Rusia o sus aliados.
- Cuando exista una amenaza crítica a su soberanía e integridad territorial o a la de Bielorrusia.

Estos cambios están estrechamente relacionados con el desarrollo del conflicto actual y la necesidad a ojos del Kremlin de fortalecer la disuasión nuclear frente a los intentos de Occidente de entrar en Ucrania, como recordó el presidente ruso el 16 de diciembre de 2024 durante la reunión anual con los altos mandos militares para analizar las principales líneas de actuación del Ministerio de Defensa y las actividades del plan de adiestramiento anual del año entrante: «quiero subrayar una vez más que nadie debe acusarnos de hacer sonar armas nucleares. Se trata de una política de disuasión nuclear»[39].

Rápidamente, el aparato de propaganda ruso comenzó a desarrollar las ideas expuestas por el presidente Putin. El mismo día, el portavoz del Kremlin, Dimitri Peskov, afirmó que el uso de misiles de largo alcance occidentales por parte de las fuerzas armadas ucranianas contra Rusia podría conducir a una respuesta nuclear según la nueva doctrina[40]. Por su parte, el vicesecretario del Consejo de Seguridad ruso y expresidente del país, Dimitri Medvedev, declaró que:

> «El uso de misiles de la OTAN de esta manera ahora puede calificarse como un ataque de los países del bloque contra la Federación Rusa. En este caso, surge el derecho a tomar represalias con armas de destrucción masiva contra Kiev y las principales instalaciones de la OTAN, estén donde estén. Y esto ya es la Tercera Guerra Mundial»[41].

[39] El texto de su intervención está disponible en: http://www.kremlin.ru/events/president/news/75887
[40] Ver: https://www.gazeta.ru/politics/news/2024/11/19/24419209.shtml
[41] Ver: https://ria.ru/20241119/medvedev-1984567032.html

Esta declaración contiene una doble amenaza: por un lado directa contra el gobierno de Kiev, pero también contra Occidente declarando que, en caso de confrontación directa, el mundo tal como se conoce dejará de existir.

De este modo, las armas nucleares se emplearían cuando se produjera un ataque nuclear contra Rusia o sus aliados, cuando sufrieran un ataque con otro tipo de armas de destrucción masiva o en caso de un ataque contra instalaciones estatales y militares vitales como son la sede del poder político, los centros de mando y control y las bases de las fuerzas estratégicas, puesto que su intento de destrucción pondría en peligro la capacidad de represalia de las fuerzas nucleares rusas. Para finalizar, también se citaba el caso extremo de que estuviera en peligro la existencia del Estado como consecuencia de un ataque militar generalizado.

La decisión de usar las armas nucleares corresponde al presidente de Rusia, quien puede, si lo considera pertinente, informar a los dirigentes de otros Estados u organizaciones internacionales sobre la disposición para emplear sus armas nucleares, sobre la decisión misma de usarlas o sobre su empleo efectivo. En caso de descabezamiento de la cúpula político-militar rusa como consecuencia de un ataque previo, el sistema automático Perimetr estaría en disposición de ejecutar un ataque de represalia contra el agresor (denominado justamente «Mano muerta»), cumpliendo la máxima que se ha enunciado antes de la disuasión nuclear como la capacidad para causar daños de proporciones catastróficas en caso de agresión. Una decisión de esta naturaleza se tomaría en cuanto se recibieran datos fiables del sistema de alerta temprana (en sus segmentos espacial y terrestre) sobre la existencia de un lanzamiento masivo de misiles balísticos contra el territorio ruso o de sus aliados o cuando el país o sus aliados sufriera un ataque de alguna de las formas enunciadas con anterioridad. En este punto es importante insistir en que Rusia no sostiene una política NFU, lo que es consecuencia de su inferioridad militar convencional frente a la OTAN y también frente a China[42].

Además, el objetivo de la disuasión se logra con la planificación estratégica y la existencia de planes de ataque nuclear contra los potenciales oponentes; con la

[42] Es exactamente la situación contraria a lo que ocurrió durante la Guerra Fría, cuando las fuerzas soviéticas disponían de una capacidad convencional numéricamente abrumadora y su estrategia contemplaba el uso generalizado de armamento nuclear de teatro para ganar una guerra contra la OTAN (Frías Sánchez, 2020).

disponibilidad permanente en tiempo de paz de las fuerzas nucleares estratégicas, que incluyen el sistema de alerta temprana contra misiles balísticos, el adiestramiento continuo, despliegues regulares de los componentes de la triada nuclear y con ejercicios anuales de guerra nuclear gran escala (*Grom*); durante la amenaza inmediata de agresión, y en tiempo de guerra hasta el inicio del intercambio nuclear.

La importancia de esas declaraciones aprobadas en forma de decretos radica en que sirven para recordar las tres funciones primordiales que cumplen las armas nucleares:

- La función disuasiva, puesto que la posesión de un enorme arsenal nuclear inmuniza al país frente a un ataque de otra gran potencia[43].
- La función estratégica, en tanto que la posesión de ese arsenal otorga al país el estatuto de gran potencia mundial y le convierte en una parte ineludible del régimen de estabilidad estratégica.
- La función pacificadora, porque la mera existencia de las armas nucleares es una garantía de que no se producirá una nueva guerra mundial porque, mientras las armas nucleares existan y cumplan su función, habrá solo conflictos limitados entre las grandes potencias.

La crisis de la disuasión nuclear rusa en el contexto de la guerra de Ucrania

En 2020, o quizá 2021, los decisores políticos rusos se sintieron lo suficientemente fuertes como para tratar de cambiar la situación estratégica en Europa conforme a sus propias reglas[44]. Su objetivo era restablecer las relaciones con Occidente bajo el principio fundamental de la paridad, creando de este modo las condiciones necesarias para mantener la estabilidad interna una vez que el presidente Putin se retire del poder. La secuencia de los hechos es próxima y bien conocida.

El 2 de diciembre de 2021, el ministro de Asuntos Exteriores ruso, Serguéi Lavrov, mantuvo una reunión con el secretario de Estado estadounidense, Anthony Blinken, en

[43] Durante los últimos cuatro siglos, Rusia ha sufrido cinco invasiones desde Occidente con un balance de decenas de millones de bajas, la más cruenta de todas fue la Segunda Guerra Mundial.
[44] El reconocimiento de esta circunstancia se puede encontrar en unas declaraciones del presidente Putin durante su comparecencia en la línea directa con los ciudadanos el 19 de diciembre de 2024. Ver: http://www.kremlin.ru/events/president/news/75909

Estocolmo sobre la tensión provocada por despliegues cada vez más masivos de tropas rusas cerca de la frontera ucraniana. La parte rusa planteó la exigencia de acuerdos vinculantes que limitasen la expansión de la OTAN hacia el este, así como recuperar la estabilidad en el continente europeo. El 7 de diciembre, los presidentes Putin y Biden mantuvieron una videoconferencia de más de dos horas de duración sobre el régimen de estabilidad estratégica y también sobre la situación de seguridad de Ucrania. Aunque la reunión concluyó sin una declaración oficial, era patente que el Kremlin estaba dando pasos para alcanzar un nuevo acuerdo de Yalta en Europa (Baqués Quesada, 2024). Tres días después, el Ministerio de Asuntos Exteriores ruso anunció que estaba preparando una propuesta integral sobre garantías de seguridad para una próxima reunión con representantes estadounidenses.

El 15 de diciembre de 2021, durante una breve visita a Moscú, la vicesecretaria de Estado Karen Donfried recibió el contenido de estas propuestas formalizadas en dos proyectos de tratados, uno de carácter bilateral Rusia-Estados Unidos (de ocho artículos) y otro multilateral con los países miembros de la OTAN (nueve artículos) en los que se regulaban temas básicos como eran la limitación de la expansión de las infraestructuras, efectivos y ejercicios cerca de las fronteras mutuas; el bloqueo de la adhesión a la OTAN de Georgia y Ucrania; la prohibición de prestar asistencia militar bilateral a países de la antigua Unión Soviética, excluidos los países bálticos, que ya son miembros de la OTAN, y la suspensión de vuelos de bombarderos estratégicos, con o sin armas nucleares, cerca de las fronteras mutuas, así como la prohibición de desplegar misiles de corto y medio alcance y armas nucleares fuera del territorio de ambas potencias[45]. También se incluía una referencia al papel del Consejo de Seguridad en su misión de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, que en términos rusos significaba que la OTAN dejase de actuar como una organización de seguridad global sin mandato.

Las autoridades rusas hicieron hincapié en que los dos documentos formaban un todo y no eran divisibles y tampoco admitían negociaciones separadas ni que fuesen aprobados o aplicados de forma parcial. Las conversaciones parecieron frenéticas, pero sin resultados, debido a las posiciones de bloqueo de ambas partes[46]. Los motivos de la

[45] El contenido de estos documentos está disponible en: https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1790809/

[46] Ante el órdago lanzado por el Kremlin, se iniciaron consultas en el lado occidental, que se resolvieron rápidamente al rechazar la idea de crear nuevas áreas de influencia. No obstante, se convocaron negociaciones directas con representantes rusos: el 3 de enero de 2022 una reunión en el marco de las conversaciones sobre desarme en

oposición occidental a las demandas rusas contienen argumentos filosóficos, políticos y morales no desdeñables e, incluso, encomiables, pero también desconocen la realidad de la política del poder, al menos definida en términos de equilibrio de poder, siguiendo las tesis kissingerianas (Kissinger, 1994). El objetivo ruso de amedrentar a los países europeos con un fuerte despliegue militar a lo largo de las fronteras ucranianas no tuvo éxito y es probable que ya hubieran tomado la decisión de intervenir militarmente en Ucrania. Sin embargo, es preciso recordar que, en medio de las secuelas de la pandemia mundial de la covid-19, el estallido de una guerra a gran escala en Europa se antojaba en esos momentos como un escenario muy poco probable (Pérez Gil, 2022c).

Significativamente, en esas mismas fechas (3 de enero de 2022), los representantes de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (P5) aprobaron una declaración conjunta sobre la prevención de la guerra nuclear, el rechazo de las carreras de armamentos y el compromiso con el régimen de no proliferación[47]. Esta declaración enfatiza la necesidad de mantener la racionalidad entre los dirigentes políticos de las grandes potencias. Estas reuniones han continuado en medio de la tensión provocada por la guerra en Ucrania y declaraciones regulares de naturaleza amenazante.

Sin embargo, el Kremlin no dudo en lanzar un mensaje estratégico disuasorio contra Estados Unidos y la OTAN cuando decidió invadir Ucrania. El 19 de febrero de 2022, ejecutó el ejercicio de guerra nuclear Grom-21, en el que participaron todos los componentes de la triada nuclear estratégica, un aviso de que las armas nucleares están ahí y están preparadas para cumplir su función[48]. Cinco días después, las Fuerzas Armadas rusas iniciaron la invasión de Ucrania aplicando la máxima de Clausewitz de obtención de los objetivos políticos por otros medios, entendidos estos como medios violentos (Dacoba Cerviño, 2022). El resultado es una guerra larga, con frentes estancados, continuo desgaste, sostenimiento de Ucrania por el bloque occidental,

Viena, el 10 de enero una reunión ruso-estadounidense en Ginebra, el 12 de enero reunión del Consejo OTAN-Rusia en Bruselas y el 13 de enero reuniones de Rusia y Estados Unidos y los países europeos parte de la OSCE en Viena.

[47] La declaración fue publicada íntegramente en los sitios oficiales de los presidentes de las grandes potencias. Para el caso ruso, ver: http://en.kremlin.ru/events/president/news/67551 (en inglés) y para el de Estados Unidos, ver: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/01/03/p5-statement-on-preventing-nuclear-war-and-avoiding-arms-races/

[48] La situación de seguridad en la frontera de Ucrania y en el Dombás comenzó a empeorar a finales de octubre de 2021, precisamente cuando Estados Unidos estaba ejecutando su propio ejercicio de guerra nuclear, denominado Thunder, que concluyó el 28 de octubre. Mientras tanto, las fuerzas rusas continuaban acumulando poderosos medios convencionales cerca de Ucrania. Es probable que el Kremlin decidiera, en esas circunstancias, esperar y evitar enviar un mensaje que pudiera ser interpretado erróneamente por Occidente.

sanciones y cientos de miles de muertos (Calvo Albero, 2024; Pardo de Santayana, 2023b). En un nivel superior, Rusia ha roto con Occidente, pero sin destruir por ahora el régimen de estabilidad estratégica con Estados Unidos, que sirve a sus intereses (Pérez Gil, 2023a).

Los dirigentes políticos de las grandes potencias hablan abiertamente de armas nucleares y también esgrimen amenazas de uso e incluso de su uso en la guerra en Ucrania. A esta retórica se han sumado algunos dirigentes de países aliados con declaraciones extremadamente peligrosas que demuestran que no son conscientes de que lo que está en juego no es solo la paz y la seguridad internacionales, sino la existencia misma de los países que representan. En este punto hay que tener en cuenta que o se pone prudencia (aplicación de la racionalidad) en las declaraciones que hacen y en las decisiones que se toman o el mundo se aboca a un desfiladero de la historia (Pérez Gil, 2024b: 1-14).

Por su parte, el Kremlin ha recurrido a la amenaza nuclear e incluso ha planteado la posibilidad de su uso con tres motivaciones principales (Pardo de Santayana, 2023a):

- La primera es la amenaza de su empleo para bloquear una intervención directa de la OTAN en favor de Ucrania desde antes del inicio de la guerra. Aquí es donde entra la demostración del ejercicio Grom-21, aplicada con éxito.
- La segunda es la posibilidad de empleo en caso de que las fuerzas rusas se enfrentaran a una derrota militar. Este escenario no ha llegado a producirse.
- La tercera es bloquear la entrega de misiles de largo alcance occidentales a Ucrania con capacidad para alcanzar objetivos muy en profundidad el territorio ruso. En este caso ha tenido un éxito parcial.

El mismo 24 de febrero de 2022, el presidente Putin hizo una comparecencia televisiva en la que expuso justificaciones, argumentos, verdades e invenciones, pero también formuló una serie de advertencias contra Estados Unidos y la OTAN si intentaban proponer alguna medida coercitiva contra Rusia. Putin declaró que:

> «En cuanto a la esfera militar, la Rusia moderna, incluso después del colapso de la Unión Soviética, es hoy una de las potencias nucleares más poderosas.

> Y, lo que, es más: tiene ciertas ventajas en una serie de armamentos de última generación. En este sentido no debe de haber ninguna duda de que un ataque directo a Rusia conduciría a la derrota y a consecuencias nefastas para el agresor potencial. […] Quien intente interferir y, más aún, crear amenazas para nuestro país, para nuestro pueblo, debe de saber que la respuesta de Rusia será inmediata y le llevará a consecuencias que nunca ha afrontado en su historia. Estamos preparados para cualquier desarrollo, se han tomado todas las decisiones necesarias al respecto. Espero que se me escuche»[49].

Es decir, lanzó una advertencia directa de que cualquier acción que pudiera poner en peligro a su país, entendido esto como acciones militares contra Rusia durante la campaña de Ucrania, podría recibir un castigo de proporciones catastróficas. Además, esa declaración es coherente con la entonces vigente doctrina de empleo de armas nucleares que se ha analizado antes.

Estos son términos que se emplean cuando se habla de disuasión nuclear y del empleo de armas nucleares en caso de conflicto. Pero, también permite valorar como los dirigentes rusos se consideran inmunes a una agresión, precisamente gracias a la posesión de un arsenal completo de armas nucleares que garantiza dicha inmunidad, lo que avala la tesis de que las armas nucleares evitan las guerras directas entre grandes potencias, aunque incentivan conflictos menores. Si no fuera así, el mundo se vería abocado a guerras con resultados devastadores, no solo para los propios participantes, sino para el resto de los actores internacionales.

De nuevo, el 21 de septiembre de 2022, durante un mensaje televisado con motivo de la movilización de 300 000 reservistas para la guerra en Ucrania, Putin recordó a Occidente una vez más no solo la existencia de las armas nucleares sino la voluntad de usarlas en caso necesario. Pocos días después, el 30 de septiembre de 2022, se escenificó en el Kremlin la anexión de los territorios ocupados del Dombás y el sur de Ucrania[50], que quedaron formalmente bajo la protección del paraguas nuclear ruso. Menos de un mes

[49] Para el texto completo, ver: http://www.kremlin.ru/events/president/news/67843
[50] El discurso de Putin estuvo dirigido a justificar la anexión de esos territorios, tanto desde un punto de vista histórico como desde la legitimidad de dicha medida, que no tiene justificación desde el derecho internacional. Para el texto, ver: http://www.kremlin.ru/events/president/news/69465

después, el 26 de octubre de 2022, las fuerzas de disuasión nuclear ejecutaron el ejercicio Grom-22. Fue el primer ejercicio de esta naturaleza desde el inicio de la guerra en Ucrania y, en esta ocasión, se trató de transmitir un mensaje de normalidad y de fortaleza a pesar de los reveses militares de ese momento (repliegues de las fuerzas rusas de Járkov y Jersón). Pero también llevaba implícito un mensaje para el gobierno ucraniano, en el que se advertía que Rusia tiene la capacidad para ganar la guerra en cualquier momento ejecutando un ataque nuclear demoledor contra sus fuerzas armadas o sus instituciones gubernamentales, que destruiría toda capacidad de resistencia de forma terrorífica y radical. No obstante, aquí es donde entra en juego la racionalidad de los decisores políticos de las grandes potencias, que se ve reforzada de manera extraordinaria por la posesión de las armas nucleares, la amenaza de su uso y la capacidad de emplearlas, que debe ser cierta y no dejar lugar a dudas de ello, pero que, al mismo tiempo, cumplen su función con su no empleo. Como demostraron los teóricos estratégicos hace mucho tiempo, su mera posesión disuade por el miedo y su perfección radica en que nunca van a ser usadas porque el agresor no estará dispuesto a asumir el daño que su empleo lleva implícito (Freedman, 1992).

El 25 de marzo de 2023, el presidente Putin anunció la decisión inédita de almacenar armas nucleares rusas en Bielorrusia a partir del 1 de julio de ese año. Para evitar acusaciones de violación del TNP, las autoridades rusas declararon que tanto la custodia como el empleo operativo de esas municiones quedarían en todo momento bajo el control de las Fuerzas Armadas rusas. No obstante, el despliegue de armas nucleares en Bielorrusia no aumenta por sí mismo el riesgo de empleo, sino que ofrece más opciones en el que caso de que se tome tal decisión (Sokov, 2023; Kütt, Podvig y Mian, 2023). Esta decisión tiene al menos tres objetivos. A corto plazo, trata de perturbar el proceso de toma de decisiones de Occidente en la guerra en Ucrania. A medio, se preparaban para un escenario de competencia estratégica con la OTAN tras el final del conflicto. Y a largo plazo busca aumentar su influencia sobre el régimen bielorruso avanzando en la integración de los dos Estados con la finalidad de disponer de mayor profundidad estratégica con Europa. Hay que recordar que este debate se planteó en el verano de 2023, cuando se hablaba de la posibilidad de que las fuerzas ucranianas pudieran plantarse a las puertas de Crimea y el eventual uso de uso de armas nucleares

en Ucrania. Sin duda, se trataba de un escenario extremo, pero que estaba previsto en la doctrina de empleo rusa.

El 5 de octubre de 2023, el presidente ruso declaró en el foro de Valdai que la guerra en Ucrania no es un conflicto territorial, sino que en él se están decidiendo los principios básicos del orden internacional, que las Fuerzas Armadas rusas continuarán con las operaciones militares hasta alcanzar los objetivos estratégicos establecidos y que la respuesta rusa ante un ataque nuclear dejaría al agresor sin ninguna oportunidad de supervivencia:

> «Quiero asegurarles a todos que hoy la respuesta es absolutamente inaceptable para cualquier potencial agresor. Porque desde el momento de la detección, el lanzamiento de misiles, no importa de dónde vengan, desde cualquier lugar de los océanos o desde cualquier territorio, en un contraataque de represalia […] ningún enemigo tendrá posibilidades de sobrevivir»[51].

Además, habló de los progresos en los misiles Sarmat y Burevestnik y planteó la posibilidad de abandonar el Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares (CTBT) de 10 de septiembre de 1996, del que Estados Unidos no forma parte[52].

Veinte días después, 25 de octubre de 2023, dirigió el ejercicio Grom-23 desde el puesto de mando del Kremlin, donde estaba conectado con los componentes de la autoridad nacional de empleo de armas nucleares y los jefes operativos de las fuerzas de la triada nuclear estratégica (terrestre, naval y aérea). Las fechas de ejecución y los medios empleados fueron los mismos que los de la edición de 2022, sin acciones que se salieran del guion. En consecuencia, transmitían un mensaje de normalidad, preparación y capacidad, pero también de voluntad de actuar solo en el caso de recibir un ataque

[51] Para el texto completo, ver: http://www.kremlin.ru/events/president/news/72444

[52] La Unión Soviética realizó su última prueba en 1990 y Estados Unidos en 1992. Desde entonces, se han adherido a moratorias unilaterales que se mantienen hasta la fecha de redacción de este capítulo. En febrero de 2023, Putin emitió órdenes para que las Fuerzas Armadas estuvieran preparadas para reanudar pruebas nucleares en cualquier momento y, en noviembre de 2023, firmó la ley que autorizó la retirada rusa del CTBT (Diaz-Maurin, 2024; Podvig, 2024a).

previo. Y este punto es muy importante para comprender cómo piensan y actúan los dirigentes del Kremlin en el contexto de la guerra en Ucrania.

El 29 de febrero de 2024, Putin volvió a advertir sobre las potenciales consecuencias que tendría una intervención directa en la guerra en Ucrania durante su intervención anual ante la Asamblea Federal[53]. En su discurso dijo que la soberanía rusa no se acota al territorio ruso reconocido en el ámbito internacional, sino que se extiende a aquellos que han sido históricamente rusos o donde hay una presencia significativa de ciudadanos rusos o de origen ruso. En esas áreas, Rusia estaría llamada a ejercer poder e influencia y, en última instancia, servirían para garantizar la seguridad de sus fronteras internas como zona de amortiguación (*buffer zone*), que alcanzó su máxima expansión durante la Guerra Fría, con su presencia militar en Alemania Oriental y con la existencia del Pacto de Varsovia como mecanismo de control. Como en esa época, también ahora estiman que su zona de amortiguación puede y debe ser defendida con armas nucleares. Además, afirmó de modo brutal que «Occidente se ha olvidado de las consecuencias que tiene una guerra», que «piensan que son dibujos animados» y «eso les hace perder la razón y crear riesgos para todos», argumentos que ya fueron puestos sobre la mesa por el antiguo asesor presidencial Karaganov en sendos artículos publicados en junio y octubre de 2023 (Karaganov, 2023a y 2023b). Como corolario, Putin afirmó que el arsenal nuclear mantiene una disponibilidad total, que tienen la capacidad y la voluntad para escalar hasta el punto más alto y que están preparados para combatir una guerra bajo la premisa de que nadie podrá ganar porque el resultado será la desaparición de la civilización (Cimbala y Korb, 2024).

Como es propio, sus advertencias suelen ir seguidas de actos de demostración para tratar de mantener la vigencia de la disuasión nuclear. De este modo, un día después, el 1 de marzo de 2024, el Ministerio de Defensa ruso anunció la ejecución de un ejercicio de adiestramiento que implicó el lanzamiento de un ICBM Yars desde un sitio de pruebas en Plesetsk, en el norte de la Rusia europea (Nilsen, 2024). El 12 de abril de 2024 se llevó a cabo otro lanzamiento, esta vez desde el campo de tiro Kapustin Yar, de un ICBM Topol-M destinado a probar un nuevo vehículo de reentrada para ojivas de combate (Podvig, 2024c).

[53] Para el contenido completo del discurso, ver: http://www.kremlin.ru/events/president/news/73585

El 6 de mayo de 2024, el Ministerio de Asuntos Exteriores ruso convocó por separado a los embajadores de Francia y Reino Unido como reacción a sendas declaraciones de sus gobernantes sobre el apoyo militar a Ucrania. En paralelo, el Ministerio de Defensa ruso anunció ejercicios de preparación de unidades de misiles de las Fuerzas Terrestres y de la Aviación Táctica con capacidad nuclear en el sur Rusia, cerca de la zona de operaciones en Ucrania. El 8 de mayo de 2024, los presidentes Putin y Alexander Lukashenko confirmaron en Moscú la participación de personal y equipo militar bielorruso en los ejercicios, que incluían la ejecución de lanzamiento de misiles con capacidad nuclear contra objetivos tácticos. Un día después, el 9 de mayo de 2024, Putin declaró durante el discurso del Día de la Victoria que no permitirá que nadie amenace a Rusia, que hará todo lo posible para evitar un conflicto mundial, pero que rechaza cualquier país o alianza que tratara de imponerse sobre los demás. Asimismo, dijo que, para garantizar la seguridad, mantienen activadas de forma permanente las fuerzas nucleares estratégicas, es decir, el funcionamiento de la disuasión por la amenaza de destrucción mutua asegurada. Tras terminar el desfile, acompañado por Lukashenko, afirmó que «Dado que las armas nucleares no estratégicas están desplegadas en el territorio de Bielorrusia, invitamos a nuestros amigos y aliados, y el presidente de Bielorrusia lo pidió, a participar en una de las etapas de este ejercicio». Era un reconocimiento expreso y oficial por primera vez de la presencia de armas nucleares rusas en territorio bielorruso desde 1994. Precisamente, en este momento, el viceministro de Asuntos Exteriores ruso, Serguéi Riabkov, declaró que la evolución de la situación de seguridad internacional (es decir, el nivel de participación de las potencias occidentales en la guerra en Ucrania) podría implicar una revisión de la política de empleo de armas nucleares y también el abandono de la moratoria unilateral sobre el despliegue de misiles de corto y medio alcance en Europa declarada por el presidente ruso en septiembre de 2019.

Durante la celebración del Foro Económico de San Petersburgo (que contó con 21 300 asistentes de 139 países y 4200 periodistas), el 7 de junio de 2024, Karaganov moderó un debate sobre el tema de la doctrina y el empleo de armas nucleares en el contexto de la guerra en Ucrania en el que participó el propio presidente Putin, quien, de

nuevo, lanzó un mensaje estratégico inapelable: «Solo la valoración de nuestros propios intereses es lo que determina nuestras decisiones»[54].

El 29 de octubre, un día después de la presentación del libro de Karaganov, Trenin y Avakyants mencionado más arriba, Putin declaró que el uso de armas nucleares es una medida extrema para garantizar la seguridad del país, que Rusia no participará en una carrera armamentista, que mantendrá un nivel de armamento nuclear suficiente y que continuará mejorando todos los componentes de la triada nuclear. A continuación, dirigió el ejercicio anual Grom-24 desde el puesto de mando ubicado en el Kremlin con las conocidas demostraciones prácticas de lanzamiento de ICBM, SLBM y ALCM desde vectores de la triada nuclear estratégica[55].

La última actualización de esta serie de amenazas nucleares del Kremlin (mientras se escribe este cuaderno de estrategia) se produjo a mediados de noviembre de 2024. El 15 de noviembre, el presidente ruso mantuvo una conversación telefónica con el canciller alemán, Olaf Scholz, donde dijo una vez que Rusia está lista para negociar, pero sobre la base de sus propios intereses, no de los de Ucrania o los de Occidente. Esto, en la teoría del realismo político, se llama una política exterior racional. Por tanto, esa conversación solo sirvió para actualizar las demandas de cada una de las partes de cara a una futura negociación. Dos días después, el 17 de noviembre de 2024, las Fuerzas Armadas rusas reiniciaron la campaña de bombardeo estratégico contra Ucrania (denominada Operación Estratégica de Destrucción de Infraestructuras Críticas o OPEDIC) interrumpida en agosto de 2024, muy probablemente para hacer acopio de misiles para poder mantener un esfuerzo sostenido durante todo el invierno basado en sus capacidades adquiridas de *targeting* dinámico. Ese día emplearon más de doscientos misiles de todos los tipos (terrestres, navales y aéreos) y municiones merodeadoras de largo alcance del tipo Geranio-2 contra las instalaciones energéticas ucranianas. Previamente, durante dos semanas, bombarderos de la Aviación Estratégica habían estado realizando vuelos de preparación sobre el mar Negro y el mar Caspio en áreas que están completamente fuera del alcance de las defensas antiaéreas

[54] Para el texto completo, ver: http://www.kremlin.ru/events/president/news/74234
[55] Desde un mes y medio antes, las fuerzas nucleares rusas activaron una decena de ejercicios en los que participaron unidades de misiles, bombarderos y buques con misiles de crucero de largo alcance Kalibr con capacidad nuclear.

ucranianas. Se trataba una vez más de transmitir un mensaje sobre el curso de acción que iba a seguir.

De este modo, el anuncio estadounidense (17 de noviembre de 2024) de retirar algunas restricciones a Ucrania para que emplease misiles de largo alcance contra objetivos en profundidad en territorio ruso estaba más que descontado en el lado ruso; el Kremlin tenía la retórica preparada y los medios listos para ser empleados. Al día siguiente, el primer vicepresidente de la Comisión de Defensa del Consejo de la Federación, Vladimir Dzhabarov, declaró que Occidente había decidido subir la escalada hasta un punto que podría concluir con la destrucción de Ucrania y que la respuesta sería inmediata[56].

El 21 de noviembre de 2024, el presidente Putin realizó un nuevo mensaje especial en el que anunció el empleo de un novedoso misil balístico de alcance medio denominado Oreshnik contra la Fábrica de Misiles Yuzhmash en Dniepropetrovsk, que recibió el impacto de un puñado de ojivas hipersónicas armadas con explosivos convencionales[57]. No sería una acción significativa en esta guerra, si no fuera por el tipo de misil empleado y por la campaña propagandística dirigida a demostrar que el abandono del Tratado INF por parte de Estados Unidos en 2019 había sido un error y que eran otros los que pagaban las consecuencias, en este caso, Ucrania. También supuso la ruptura de la moratoria unilateral sobre no desplegar misiles de corto y medio alcance en Europa. De este modo, el empleo de ese misil también era una repuesta a la instalación de sendos lanzadores MK-41 del sistema BMD estadounidense, primero en Rumanía y más reciente en Polonia. Las autoridades rusas han afirmado reiteradas veces que esos sistemas ponen en peligro la disuasión porque tratan de anular la capacidad para responder a un ataque nuclear en caso de conflicto, circunstancia que, llevada al extremo, incentivaría a un agresor a ejecutar un primer ataque de descabezamiento.

Pero, en su intervención, Putin también mencionó las ojivas hipersónicas, esto es, cargas explosivas que vuelan a altísimas velocidades que hacen ineficaz cualquier tipo de armamento antiaéreo existente. De este modo, estaba transmitiendo el mensaje de que, a pesar de toda la ayuda y superioridad militar de Occidente, Ucrania está indefensa ante la supremacía de las armas estratégicas rusas. Esa acción y esas declaraciones ponen

[56] Ver: https://tass.ru/politika/22426487
[57] Para el texto completo, ver: http://www.kremlin.ru/events/president/news/75614

de manifiesto que los dirigentes rusos piensan que han recuperado la iniciativa estratégica en la guerra en Ucrania y que, además, no se la van a arrebatar de nuevo de las manos, salvo que los países de la OTAN se impliquen de manera directa en un conflicto mutuamente destructivo. La escenificación de la reunión del presidente ruso con los altos mandos militares el 22 de noviembre de 2024 para hablar de armas estratégicas avanzadas fue la culminación de las acciones destinadas a enviar un mensaje estratégico dirigido, en este caso, a la nueva administración Trump, que debía tomar posesión el 20 de enero de 2025. Por tanto, el misil empleado (sea de nueva producción o un arma ya en servicio) no era significativo, lo era el mensaje estratégico lanzado por el Kremlin.

Todas esas amenazas forman parte de una estrategia coordinada en la que participan funcionarios a todos los niveles con el objetivo de mantener viva la disuasión frente a Occidente con la finalidad de bloquear cualquier intento de intervención directa en su guerra en Ucrania. Por consiguiente, esos mismos funcionarios se dedican a proclamar los probables objetivos de las armas nucleares rusas (que no señalan en el territorio ucraniano), en el caso de que los dirigentes del Kremlin decidieran dar el paso que han pedido de modo enfático Karaganov y Trenin para restaurar el funcionamiento de la disuasión por el miedo a golpe de detonación nuclear y, de rebote, acabar de inmediato con la guerra en Ucrania (Karaganov, 2024; Trenin, 2024). Destacan, además, que se trataría del empleo de armas nucleares tácticas, dejando de lado las estratégicas, destinadas a disuadir a las grandes potencias por aplicación de la estrategia de la MAD. El objetivo final de toda esa retórica es alcanzar a toda costa sus objetivos estratégicos en Ucrania[58].

Perspectivas de futuro

Las grandes potencias hacen descansar sus estrategias de seguridad nacional en la posesión de enormes arsenales nucleares, en unas doctrinas de la disuasión determinadas y en estrategias de MAD, que se mantienen gracias a gigantescos programas de modernización nuclear porque solo entre ellas funciona el principio de

[58] Los objetivos estratégicos rusos son flexibles y se adaptan rápidamente a las circunstancias político-militares de cada momento y básicamente son debilitar a Ucrania para que no represente una amenaza a largo plazo, frenar la expansión de la OTAN e imponer un espacio de seguridad propio.

disuasión por destrucción mutua asegurada en el sentido más literal del término. El régimen de estabilidad estratégica ha garantizado hasta ahora la paz y la seguridad al evitar un enfrentamiento directo entre grandes potencias. Este conjunto de factores permite pronosticar que las armas nucleares continuarán siendo el fundamento de la seguridad de Rusia (también de Estados Unidos) al menos hasta la década de 2080[59], si antes no se produce una revolución tecnológica que posibilite el descubrimiento o la invención de un nuevo tipo de armamento disruptivo, desconocido hasta ahora, que vuelva a cambiar la naturaleza de la guerra y altere el equilibrio de fuerzas existente (Freedman, 1992).

Por eso mismo, las apelaciones al desarrollo de misiles hipersónicos con capacidad dual (convencional y nuclear) que ponen en peligro la percepción del contrario sobre la naturaleza de un eventual ataque, el empleo de armas nucleares tácticas en conflictos convencionales o la doctrina de la guerra nuclear limitada son peligrosas para la paz y la seguridad mundial. No obstante, estas formulaciones teóricas llevan en su seno la convicción de que solo se usarán contra potencias nucleares menores o países no nucleares porque su empleo contra la contraparte del sistema estratégico global llevaría aparejada en sí misma la destrucción de la civilización tal como se conoce.

En este sentido, es conveniente recordar que, a pesar de la suspensión de la participación rusa en el tratado Nuevo START desde el 21 de septiembre de 2023, tanto Estados Unidos como Rusia continúan respetando de manera estricta los límites cuantitativos, así como el acuerdo sobre notificación de lanzamientos de misiles balísticos destinado a evitar un incidente no deseado debido a una interpretación errónea sobre las intenciones de dichas pruebas, y esta situación se mantiene tácitamente[60].

La alternativa de no hacerlo es muy peligrosa al tener enfrente a dos potencias revisionistas según la terminología morgenthauniana (Morgenthau, 1963), como son Rusia y China: un juego peligroso que puede que no salga bien y que, en lugar de conseguir más poder, lo que se logre sea un sistema internacional mucho más inestable, más inseguro y donde la moderación del conflicto descanse en un régimen implícito, sin

[59] Se estima como fecha límite de baja de los sistemas estratégicos que están actualmente en desarrollo y que entrarán en servicio a lo largo de la próximo década.
[60] Este mecanismo se acordó al final de la Guerra Fría y no ha sido suspendido por ninguna de las partes, a pesar de la creciente pérdida de confianza entre ambas.

normas claras y todo esto en medio de un conflicto convencional a gran escala en Ucrania en el que intervienen (Arceneaux, 2024; O'Brien, 2024). Es decir, un escenario mucho más complejo que el de la Guerra Fría, en el que hay tres grandes potencias con armas nucleares que aspiran a tener sus propias esferas de influencia y donde cada una de ellas quiere imponer su hegemonía para abarcar todas las áreas y espacios posibles (Castro Torres, 2024). En este peligrosísimo escenario es probable que las armas nucleares no puedan seguir cumpliendo su función fundamental, que es evitar la guerra entre grandes potencias, y dejen de ser los moderadores del conflicto entre poderosos para convertirse en un arma más que puede ser empleada para ganar una contienda.

A pesar de esto, algunos dirigentes apelan a continuar escalando contra Rusia, a atacar objetivos en el interior del territorio ruso y a desplegar fuerzas militares en territorio ucraniano para tratar de sostener el frente. Estas posiciones ponen de manifiesto dos cuestiones fundamentales en la teoría de las relaciones internacionales: la primera es que desconocen el poder limitador del conflicto que tienen las armas nucleares y, segunda, la ausencia del interés nacional en el cálculo de sus decisiones. Pero ambas tienen un curso que lleva a un enfrentamiento directo con una gran potencia nuclear. Por tanto, un conflicto de estas características tendría como resultado previsible el empleo masivo de armas nucleares, con las consecuencias que, solo a pequeña escala, pusieron de manifiesto los bombardeos atómicos de las ciudades de Hiroshima y Nagasaki en agosto de 1945. Se debe descartar, como se ha dicho más arriba, la falacia de que es posible combatir y ganar una guerra nuclear limitada, porque, una vez iniciada, se desconoce el punto más alto de la escalada y los poseedores de dichas armas no estarán dispuestos a perder una guerra de tales características.

Entonces, las cuestiones que se plantean son: ¿está Occidente preparado para afrontar una guerra contra Rusia? ¿es consciente de las consecuencias que podría tener tal guerra? ¿quiénes están adoptando tales decisiones? ¿se verá Occidente arrastrado a una guerra donde no se pongan en juego intereses esenciales en aras de una lucha entre las grandes potencias por la supremacía mundial?

Conclusiones

El inicio de la guerra en Ucrania ha sometido al mundo a una sensación de vértigo que ha sido usada de forma despiadada por los dirigentes rusos cada vez que han percibido que Occidente se acercaba peligrosamente a su operación militar en Ucrania.

Los historiadores dedicarán bastante tiempo a estudiar y completar las informaciones sobre este periodo en un ámbito tan significativo y también tan exclusivo en cuanto al manejo de la información, pero baste recordar algunos momentos puntuales en los que el Kremlin esgrimió la amenaza nuclear: durante los días iniciales de la invasión (con Occidente en estado de sorpresa); en septiembre de 2022, cuando, mientras se replegaban de Járkov, completaban la anexión de los territorios del sur de Ucrania; más tarde, como argumento para bloquear la entrega a las fuerzas ucranianas de proyectiles contracarro con núcleo de uranio empobrecido; durante la primavera de 2023, como recordatorio de que Crimea era una línea roja durante los preparativos de la fracasada ofensiva ucraniana contra Zaporiyia, y, más recientemente, cuando, tanto antes como después del verano de 2024, varias potencias europeas y Estados Unidos jugaron con la baza de conceder a Ucrania autorización para emplear misiles de largo alcance de origen occidental contra instalaciones críticas en profundidad en el territorio ruso.

En todos esos momentos, la retórica nuclear marcada por el Kremlin y enunciada por sus funcionarios cualificados (Medvedev, Peskov, Riabkov, Nebenzia, Zajárova) ha respondido a las necesidades de cada momento. Pero, además, esa retórica tan amenazante ha sido apoyada desde el mundo académico ruso, donde se ha acuñado la doctrina Karaganov que, básicamente, pide la restauración de la disuasión por el miedo, es decir, mediante el empleo ejemplificador de armas nucleares contra un país de la OTAN que no las tenga tras la culminación de una escalada en la que no habría funcionado la disuasión. Este es el lenguaje que emplean las grandes potencias.

La actualización de la doctrina nuclear rusa el 19 de noviembre de 2024 surgida al calor de la guerra en Ucrania no supone cambios significativos respecto al documento anterior, de junio de 2020; amplía los supuestos de empleo, pero no rebaja el umbral de uso. Su actualización se asocia a la necesidad de generar disuasión ante el anuncio de las potencias occidentales de levantar las restricciones que aplicaban a Ucrania en el empleo de misiles de largo alcance contra territorio ruso.

Sin embargo, el peligro de una guerra nuclear ha pasado porque en el Kremlin estiman que han recuperado la iniciativa estratégica en la guerra y no observan que la otra parte esté en condiciones de fortalecer sus acciones, sino todo lo contrario. Mientras la amenaza nuclear bloquea el poder de decisión de Occidente, consideran que su ventaja militar convencional sobre el terreno es el mayor activo para preparar una negociación favorable a sus intereses en Ucrania.

Pero, si no se impone la racionalidad, la guerra solo puede llevar más daño y destrucción y continuará la amenaza latente de que una gran potencia con armas nucleares no aceptará una derrota cuando están en juego sus intereses vitales. En el caso de Rusia es así porque se juega su propio territorio (históricamente consideran que es así).

Para el próximo futuro, se observa un alto grado de confrontación entre Rusia y el bloque occidental, que va más allá del resultado que tenga la guerra en Ucrania. El enfoque ruso es identificar aquellas áreas donde dispone de ventajas relativas respecto a sus adversarios y tratar de explotarlas al máximo y, donde se vea en desventaja, aplicará la contención a través de medidas asimétricas centradas en las vulnerabilidades del adversario. Entre esas acciones, la amenaza nuclear tendrá un papel destacado porque los dirigentes rusos saben que es un poderoso inhibidor de un enfrentamiento directo.

De este modo, en el continente euroasiático, su objetivo será contener las amenazas militares procedentes de la OTAN a través de un refuerzo de sus capacidades convencionales, guerra híbrida y disuasión nuclear, que incluirá acciones contra las infraestructuras de comunicaciones y energéticas. En el espacio postsoviético, continuará manteniendo una ventaja relativa que explotará de modo estratégico con múltiples herramientas de influencia. En el Ártico, tratará de ejercer su dominio con carácter exclusivo y excluyente invirtiendo grandes recursos en su control, lo que sin duda generará nuevos focos de crisis. Además, en el Pacífico, tratará de ejercer su papel de gran potencia para lo que refuerza sus capacidades militares, incluido su poderío nuclear, de cara al próximo enfrentamiento decisivo entre grandes potencias.

*Dr. Luis V. Pérez Gil**
Teniente Reservista Voluntario del Ejército de Tierra
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

64/2025 15 de octubre de 2025

Ignacio Fuente Cobo

La guerra de Ucrania en 2025. Lo que los campos de batalla nos están enseñando

La guerra de Ucrania en 2025. Lo que los campos de batalla nos están enseñando

Resumen:

La guerra de Ucrania en 2025 está marcada por el estancamiento en los frentes orientales y por la intensificación del impacto tecnológico, especialmente debido al uso masivo de drones, lo que se traduce en una profunda transformación del carácter del conflicto. El control ruso se mantiene sobre Donetsk, Luhansk, Zaporiyia, Jersón y Crimea, aunque sin dominio total de todas las regiones anexadas, mientras que las operaciones principales se concentran en Pokrovsk y Kostiantynivka, convertidas en el centro de gravedad de las operaciones.

Rusia ha reforzado su ventaja numérica y tecnológica, adaptando tácticas de infiltración y asalto con pequeños grupos apoyados por drones, lo que le permite lograr avances puntuales, aunque a costa de un elevado número de bajas y una resistencia ucraniana significativa. Por su parte, Ucrania, a pesar de afrontar graves problemas de movilización y desgaste, ha conseguido ralentizar la ofensiva rusa mediante una inteligente defensa urbana, complementada con contraataques locales y ataques selectivos con drones, cuya eficacia crece al actuar sobre la infraestructura militar y energética rusa.

En una guerra en la que las líneas del frente están con frecuencia desdibujadas, las direcciones de los ataques suelen ser poco claras y la información que llega sobre lo que ocurre es a menudo dudosa o excesivamente compleja, la dinámica estratégica del conflicto viene definida por el desgaste de los combatientes en el frente, la actuación sobre objetivos en el interior y la industrialización de la producción bélica. El resultado está siendo la consolidación de nuevas doctrinas operacionales que posicionan la guerra a gran escala como un referente imprescindible para anticiparse a los conflictos futuros, introduciendo las lecciones aprendidas en Ucrania en cuanto a táctica, logística y tecnología.

Palabras clave:

Estancamiento, drones, desgaste, logística, Pokrovsk, anexión, movilización, fortificaciones, combates urbanos.

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 War in Ukraine in 2025: What the Battlefields are teaching us

Abstract:

The war in Ukraine in 2025 has characterized by stagnation on the eastern fronts and the intensification of technological impact, especially through the massive use of drones, which is resulting in a profound transformation of the nature of the conflict. Russian control remains over Donetsk, Luhansk, Zaporizhzhia, Kherson, and Crimea, although without total dominance of all the annexed regions, while the main operations are concentrated in Pokrovsk and Kostyantynivka, which have become the operational centers of gravity.
Russia has strengthened its numerical and technological advantage, adapting infiltration and assault tactics with small groups supported by drones, enabling limited advances, but facing high human costs and significant Ukrainian resistance. On the other hand, Ukraine, despite facing serious mobilization and attrition problems, has managed to slow the Russian offensive through intelligent urban defense, complemented by local counterattacks and selective drone strikes whose effectiveness is increasing as they target Russian military and energy infrastructure.
In a war where front lines are often blurred, attack directions are frequently unclear, and information about what is happening is often doubtful or highly complex, the strategic dynamics of the conflict are defined by the attrition of frontline fighters, strikes on targets in the rear, and the industrialization of war production. The result is the consolidation of new operational doctrines that position large-scale warfare as an essential reference for anticipating future conflicts, incorporating lessons learned in Ukraine regarding tactics, logistics, and technology.

Keywords:

Stalemate, drones, attrition, logistics, Pokrovsk, annexation, mobilization, fortifications.

Introducción. El teatro de operaciones de Ucrania en 2025

Ucrania es un país dividido en veinticuatro óblasts, la República Autónoma de Crimea y la ciudad especial de Kiev. Como resultado de la invasión rusa y de acciones militares previas, Rusia se anexionó Crimea en 2014 y, en 2022, anunció la anexión de cuatro óblasts más: Donetsk, Luhansk, Zaporiyia y Jersón. Aunque no los controla completamente, Rusia reconoce formalmente estos territorios como suyos, algo que no aceptan ni Ucrania ni la comunidad internacional.

A finales de 2024, la guerra en Ucrania se encontraba en su tercer año desde que comenzase la invasión rusa en febrero del 2022, sin que se atisbase ningún indicio de que pudiera concluir pronto. La zona más caliente seguía siendo la misma desde que comenzara la guerra en 2014: la cuenca hullera de Donetsk o Donbás, que, del lado ucraniano, incluye los óblasts de Donetsk y Luhansk. Rusia ocupa las capitales regionales, y su principal objetivo estratégico es ocupar la totalidad del Donbás, aunque para ello tenga que pagar un precio militar y político muy alto.



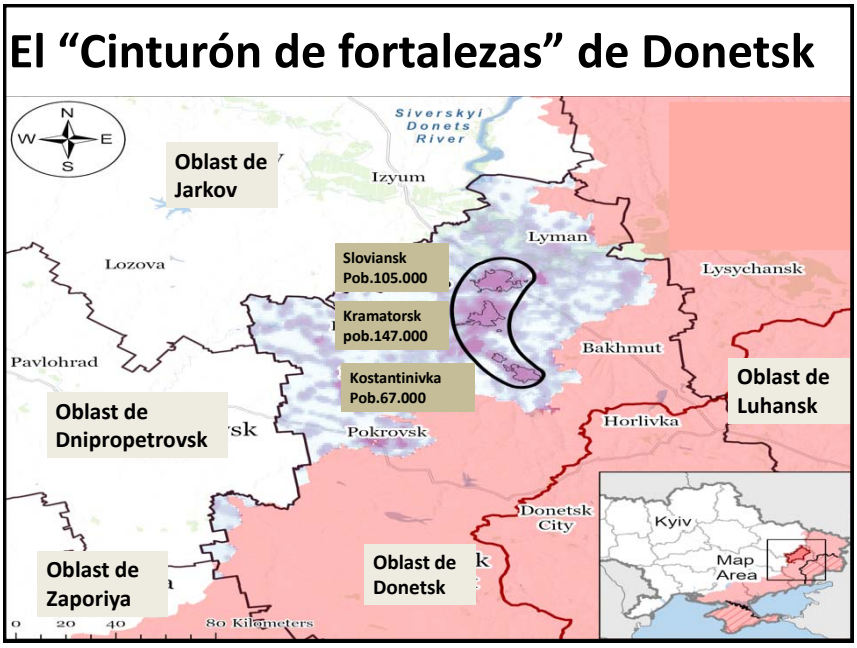
Fuente: elaboración a partir de https://lediplomate.media/2025/02/bilan-trois-ans-guerre-haute-intensite-ukraine/sylvain-ferreira/monde/russie-et-ukraine/ (consultado 15/10/2025)

En el Donbás tienen lugar la mayoría de las grandes batallas, no solo de esta guerra, sino de lo que va del siglo XXI. Estos combates se desarrollan principalmente en las

ciudades, mientras los contendientes utilizan el campo abierto para maniobrar. Ciudades en las que se han desarrollado o se están desarrollando grandes batallas —como Bajmut, Avdiivka o, en estos momentos, Pokrovsk— comparten un mismo denominador común: su importancia logística, además del importante valor simbólico para los ucranianos como emblemas de resistencia. Hasta su caída en mayo de 2023 —tras más de nueve meses de combates—, Bajmut tuvo importancia esencialmente como principal nudo logístico de la parte nororiental del Donbás; de ahí que su toma se considerara crítica por parte de Rusia, a pesar de que ello le supuso un coste tan brutal en vidas humanas que fue llamado «la picadora de carne». Esa misma importancia nodal la tuvieron sucesivamente Avdiivka, tomada en febrero de 2024, y Pokrovsk, convertida en 2025 en el centro de las operaciones militares al ser el principal nudo logístico de las fuerzas ucranianas al oeste de Donetsk. No obstante, tras el avance ruso a lo largo del año y la ferocidad de los combates, ha quedado parcialmente rodeada, perdiendo parte de su relevancia logística.

Algo similar ocurre con Kostiantynivka, una ciudad situada algo más al norte de Pokrovsk, también rodeada y convertida en campo de batalla. Durante estos años de guerra, la ciudad ha sido clave para mantener unida la defensa del sector central del frente y permitir transferir fuerzas entre el suroeste y el noreste del óblast de Donetsk, de manera que los refuerzos al frente de Pokrovsk llegaban desde Slovyansk y Kramatorsk a través de Kostiantynivka. Estas ciudades forman el llamado «cinturón de fortalezas» de la provincia de Donetsk: una línea fuertemente fortificada a lo largo de unos 50 kilómetros en la dirección norte-sur, la cual se apoya en las grandes ciudades principales de Slovyansk, Kramatorsk y Kostiantynivka[1].

[1] INSTITUTE FOR THE STUDY OF WAR. The critical importance of Ukraine's fortress belt in Donetsk Oblast. 12 de agosto de 2025. Recuperado de https://www.understandingwar.org/research/russia-ukraine/the-critical-importance-of-ukraines-fortress-belt-in-donetsk-oblast.



Fuente: elaboración propia a partir de ISW.
https://storymaps.arcgis.com/stories/36a7f6a6f5a9448496de641cf64bd375 (consulta: 13/10/2025)

Pero el centro de gravedad de las operaciones militares en estos momentos es la ciudad fortaleza de Pokrovsk, convertida en uno de los frentes más activos y sangrientos de la guerra, con concentraciones importantes de tropas rusas y ucranianas, y donde la defensa tiene ventaja táctica. Su importancia radica en que constituye un nudo logístico crucial, con la intersección de autopistas y vías ferroviarias que conectan ciudades importantes en el interior del óblast de Donetsk, lo que facilita el suministro y la movilidad de las tropas ucranianas en la zona. Pokrovsk es, también, el último bastión defensivo ucraniano en el centro-oeste de Donetsk, pieza clave para limitar los avances rusos hacia otras ciudades como Kramatorsk y Sloviansk.

Desde un punto de vista operacional, su control permitiría a Rusia consolidar el dominio sobre gran parte del Donbás y abrir el camino para ofensivas más profundas hacia el interior de Ucrania, lo que colocaría a su ejército en una situación militar crítica. La caída de Pokrovsk, además de su impacto simbólico, tendría un valor operativo significativo, ya que liberaría tropas rusas para futuros avances en la región. De ahí que, la resistencia ucraniana esté siendo crucial para ralentizar y frustrar la ofensiva rusa en esta zona crítica.

Más al sur, en Zaporiyia, los rusos no han logrado ocupar ni la región en su totalidad ni su capital. Zaporiyia desempeña un papel fundamental como centro de mantenimiento y reparación del material militar ucraniano, debido a la ubicación de multitud de fábricas —muchas de ellas bajo tierra— y a unas infraestructuras difíciles de destruir.

En lo que respecta a Jersón, liberada por las fuerzas ucranianas en la contraofensiva de 2022, los rusos mantienen unos 30.000 soldados tras la línea del Dniéper, desde donde continúan realizando ataques con drones y bombardeos sobre las infraestructuras de la ciudad. Sin embargo, gran parte del óblast de Jersón, incluidas localidades como Nueva Kajovka y otras, permanecen bajo control ruso, con un área ocupada oficialmente estimada en un 73 % en 2025.

En general, la situación se ha estabilizado en esta parte sur del frente, aunque los combates de pequeña intensidad son frecuentes. Rusia busca consolidar su control reforzando sus posiciones con fortificaciones y defensa activa, mientras Ucrania intenta desgastar y recuperar territorio en esta área estratégica del sur ucraniano, aunque no ha conseguido avanzar desde Jersón hacia Crimea, lo que era fundamental para cortar el corredor terrestre ruso y aislar la península ocupada desde 2014. Esta península sigue siendo relevante por su carácter simbólico y por su valor operativo, si bien Rusia ya no la utiliza tanto como plataforma para ataques terrestres, al haber concluido rutas ferroviarias alternativas que permiten abastecer sus fuerzas sin cruzar la península ni el puente de Crimea[2].

Los rusos mantienen la iniciativa

Durante el 2024, las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa se mantuvieron siempre a la ofensiva, pero con objetivos limitados y un enfoque prudente para minimizar sus pérdidas. Los rusos parecían haberse adaptado a las exigencias de la guerra moderna y, con la caída de Avdiivka en febrero, consiguieron su quinta victoria en apenas dos años (después de Mariupol, Sievierodonetsk, Lisichansk y Bajmut). La acción ofensiva no alcanzó su punto culminante con la conquista de Avdiivka, sino que mantuvo su avance sin detención. Para ello, las fuerzas rusas adoptaron el procedimiento de rotar

[2] SEGURA, Cristian. «Rusia ultima una línea de tren que conectará los territorios ucranios ocupados en el mar de Azov y Crimea», *El País*. 21 de junio de 2024. https://elpais.com/internacional/2024-06-21/rusia-ultima-una-linea-de-tren-que-conectara-los-territorios-ucranios-ocupados-en-el-mar-de-azov-y-crimea.html (consultado 13/10/2025)

las tropas dentro de sus unidades de combate en lugar de una rotación clásica de las unidades al completo, lo que les permitía asegurar un impulso ofensivo continuado. No obstante, los avances de las tropas rusas en la región del Donbás eran marginales debido al creciente empleo de los drones, que se habían convertido en el elemento diferenciador en los campos de batalla, lo que parecía ser un indicador de que la ofensiva rusa podría terminar en el estancamiento.

En cualquier caso, a finales de 2024, el mando ruso parecía optimista en cuanto al desarrollo favorable de la guerra, ya que, desde el fracaso de la ofensiva ucraniana de junio de 2023, su ejército tenía la iniciativa en todas las áreas principales del frente y avanzaba lentamente sin detenerse en el este. Aplicando una táctica tipo «salami», con avances mínimos pero acumulativos, los rusos habían sido capaces de mantener su potencial ofensivo, e incluso incrementarlo, a pesar de las enormes pérdidas sufridas.

A medida que avanzaba la guerra, el ejército ruso se había fortalecido en número de efectivos y armamento. Así, si en marzo de 2022 tenía en la zona de operaciones 190.000 soldados y 2.800 carros de combate, a principios de 2025 contaba con 500.000 soldados entre personal regular, movilizados y voluntarios en el teatro ucraniano, y continuaba desplegando entre 1.500 y 2.000 carros de combate operativos, aunque en su mayoría modelos antiguos debido a las pérdidas acumuladas[3]. Además, el suministro de munición de artillería, municiones merodeadoras y misiles balísticos procedentes de Irán y Corea del Norte le permitía reforzar su capacidad de combate, lo que acentuaba su ventaja militar. Además, su estrategia militar de desgaste, que consistía en maximizar el número de bajas enemigas aun asumiendo un número propio incluso mayor, era algo que Rusia, con su mayor población y recursos económicos y militares, podía permitirse, pero Ucrania no.

En el mismo sentido, y durante los años precedentes, Moscú había adaptado su economía al esfuerzo de guerra, lo que limitaba los sacrificios que exigía a su población. Con un gasto militar total que representaba un tercio de su presupuesto nacional, un crecimiento del PIB del 4,1 % en el 2024 y la inflación contenida por debajo del 10 %[4], Rusia parecía ser capaz de atender las necesidades de su población y abastecer

[3] STATISTA. «Guerra de Rusia y Ucrania - Datos estadísticos». 2025. https://es.statista.com/temas/9091/guerra-de-rusia-y-ucrania-2022/#topicOverview (consultado 13/10/2025)
[4] SWISSINFO. «Rusia aumenta un 24,4 % el gasto en defensa en 2025, aunque bajará en porcentaje del PIB», *Swissinfo.ch*. 20 de noviembre de 2024. https://www.swissinfo.ch/spa/rusia-aumenta-un-24,4-%25-el-gasto-en-defensa-en-2025,-aunque-bajar%C3%A1-en-porcentaje-del-pib/88268773 (consultado 13/10/2025)

simultáneamente de personal y material a sus fuerzas armadas. En estas condiciones, Moscú entendía que podía apoyarse en su mayor potencial humano y material para desangrar a Ucrania hasta la rendición. No parecía tener ninguna urgencia para negociar, al menos mientras pudiera mantener el ritmo de las operaciones y sobrevivir al embargo y al apoyo occidental a Kiev.

Esta postura de «comodidad estratégica» se puso de manifiesto en las negociaciones de paz de Estambul, en mayo de 2025, cuando el negociador ruso Vladimir Medinski se dirigió de una manera tan pragmática como cínica a sus interlocutores ucranianos diciéndoles: «No queremos la guerra, pero estamos dispuestos a luchar durante uno, dos, tres años, el tiempo que sea necesario. Combatimos contra Suecia veintiún años entre 1700 y 1721, bajo Pedro el Grande. ¿Cuánto tiempo están ustedes dispuestos a luchar?»[5].

En el mismo sentido, en un discurso pronunciado el 14 de junio de 2024[6], el presidente ruso Vladimir Putin expuso su disposición a considerar un alto el fuego, pero solo si se cumplían una serie de duras condiciones para Ucrania.

En primer lugar, el reconocimiento de la soberanía rusa sobre Crimea y las regiones de Donetsk, Luhansk, Jersón y Zaporiyia, lo que incluía la retirada total de las tropas ucranianas de estos territorios anexionados por Rusia después de 2022. Moscú exigía que Ucrania aceptase las «nuevas realidades territoriales», es decir, la anexión de estas regiones por Rusia.

En segundo lugar, Moscú exigía la neutralidad permanente de Ucrania, con renuncia explícita a integrarse en la OTAN, que debía venir acompañada de garantías de que Ucrania nunca se uniría a la alianza político-militar occidental.

En tercer lugar, el fin de la ayuda militar extranjera y una importante reducción del ejército ucraniano.

Adicionalmente, Rusia rechazaba cualquier despliegue militar europeo en territorio ucraniano, ni siquiera bajo la etiqueta de «fuerzas de paz». Finalmente, el levantamiento

[5] DUPONT, P. «La rhétorique russe insiste sur une résistance prolongée face au conflit ukrainien». Le Monde, 15 août 2025. https://www.lemonde.fr (consultado 13/10/2025)
[6] SEDDON, M., & SCHWARTZ, F. «Vladimir Putin impone duras condiciones para el alto el fuego en Ucrania», *Financial Times* (trad. Expansión). 14 de marzo de 2025. https://www.expansion.com/economia/financial-times/2025/03/14/67d3f775468aeb755d8b456d.html (consultado 13/10/2025)

de las sanciones económicas impuestas desde 2022, muchas de ellas provenientes de Europa, antes de considerar cualquier posibilidad de alcanzar una paz duradera.

En cuanto a las provincias de Járkov y Odesa, objeto igualmente de las aspiraciones rusas, el presidente Putin sugirió que su estatuto debería decidirse en un futuro por referéndum, confiando en que su población mayoritariamente rusófona se decantaría por la incorporación a Rusia. En cualquier caso, el núcleo inmediato de las condiciones para un alto el fuego se centraba en la aceptación por parte de Ucrania de la anexión a Rusia de los territorios ya ocupados[7].

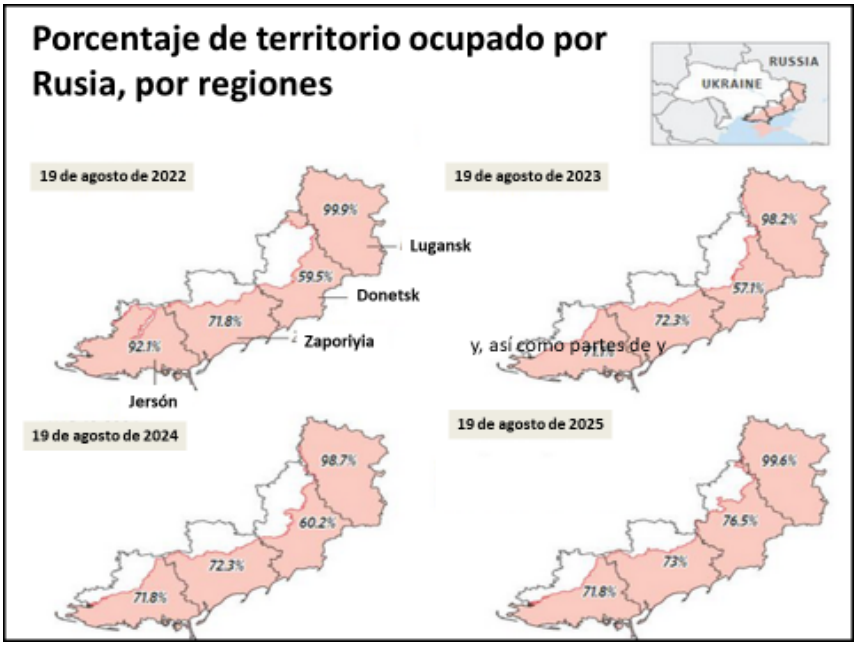
Tanto Ucrania como sus aliados occidentales consideraron, desde el primer momento, inaceptables las exigencias rusas para un eventual alto el fuego, ya que la transferencia formal de soberanía supondría la aceptación de la victoria de facto rusa, a la par que una violación grave del derecho internacional y de la integridad territorial ucraniana. Kiev y la mayoría de gobiernos occidentales entendían que tales propuestas rusas equivalen a un ultimátum —no negociaciones reales— y perpetuaban la lógica de la fuerza sobre la ley internacional. Como indicase el consejero de la oficina presidencial ucraniana Mijailo Podoliak en su cuenta de la red social X, la oferta del líder del Kremlin no era una «propuesta de paz», sino «el paquete estándar (de exigencias) del agresor que ya hemos escuchado muchas veces»[8].

Pero no todo era favorable a Moscú. El optimismo ruso sobre un rápido avance especialmente en el sector central del amplio frente que se extendía por más de 1.200 kilómetros desde la frontera de Bielorrusia hasta el mar negro, resultaba exagerado. Ucrania resistía tenazmente la presión militar y, si bien sus fuerzas armadas tenían serias dificultades de movilización y, por consiguiente, pocas reservas, había sido capaz de minimizar el avance ruso con la ayuda militar occidental y un aumento exponencial de armas avanzadas como los drones.

De esta manera, a finales de 2024, el territorio ucraniano ocupado por Rusia era aproximadamente el 18,14 %, lo que equivalía a unos 109.000 km² de territorio

[7] LE GRAND CONTINENT. «Putin define las condiciones para un alto el fuego en Ucrania: retirada de cuatro regiones, abandono de su candidatura a la OTAN». 14 de junio de 2024. https://legrandcontinent.eu/es/2024/06/14/retirada-de-cuatro-regiones-abandono-de-su-candidatura-a-la-otan-condiciones-de-putin-para-un-alto-el-fuego/ (consultado 13/10/2025)
[8] HUFFINGTON POST ESPAÑA. «Putin ofrece un plan de paz a Ucrania si cede ante estas dos exigencias». 2024. https://www.huffingtonpost.es/global/putin-ofrece-plan-paz-ucrania-cede-dos-exigencias.html (consultado 13/10/2025)

ucraniano. Ello suponía que, a pesar de la dureza de los combates que habían tenido lugar en ese año, Rusia tan solo había conquistado 3.200 km² de territorio ucraniano, un aumento insignificante del 0,54 % respecto al inicio de 2024, con un ritmo de avance que se había ido ralentizando hasta prácticamente detenerse en diciembre. Este control se concentraba principalmente en las regiones orientales de Ucrania, como Donetsk y Luhansk, así como partes de Jersón y Zaporiyia[9].



Fuente: elaboración propia a partir de *Le Grand Continent* (9 de enero de 2025)

El mayor problema de Ucrania estaba en las dificultades para el reclutamiento, la retención y la rotación de sus tropas, así como en la deficiente coordinación entre los estados mayores y el ejército de operaciones. Si quería recuperar el territorio en manos rusas, Ucrania necesitaba más soldados, mejor entrenamiento de sus tropas y una expectativa más realista de sus posibilidades operativas por parte de su Estado Mayor. Las estimaciones más creíbles indicaban que Kiev necesitaba reclutar a 160.000 soldados para dotar a sus aproximadamente 110 brigadas, encuadradas en 18 cuerpos de Ejército, de manera que pudieran alcanzar una tasa de cobertura de personal del

[9] LE GRAND CONTINENT. «Rusia conquistó 3.200 km² de territorio ucraniano en 2024, pero el ritmo de su avance se ralentizó en diciembre». 9 de enero de 2025. https://legrandcontinent.eu/es/2025/01/09/rusia-conquisto-3-200-km%C2%B2-de-territorio-ucraniano-en-2024-pero-el-ritmo-de-su-avance-se-ralentizo-en-diciembre/Debemos (consultado 13/10/2025)

85 %[10]. Con un número menor de efectivos, las posibilidades ucranianas de cubrir la totalidad del frente se reducían considerablemente, lo que suponía aceptar espacios vacíos que tenían que ser cubiertos con drones. Estados Unidos había tratado de convencer a Zelenski de reducir la edad de reclutamiento de 25 a 18 años, pero el presidente ucraniano se había resistido a esta medida con la esperanza de preservar a las futuras generaciones necesarias para una eventual reconstrucción, en un país afectado por una trágica sangría demográfica[11].

Pero más allá de consideraciones políticas, la realidad era más complicada. Las condiciones en el frente se habían vuelto tremendamente difíciles, con soldados luchando durante años sin rotación, teniendo que soportar un lento pero constante avance de las fuerzas rusas, y enormes pérdidas, lo que actuaba como un desincentivo para inscribirse. El hastío de la guerra y la desesperación de la población ante la falta de resultados positivos en los frentes de batalla, había convertido a los reclutadores militares en personajes muy impopulares. Los vídeos en las redes sociales que mostraban a hombres gritando mientras eran arrastrados por oficiales que habían asaltado restaurantes y bares en busca de los que no se habían inscrito, solo condujeron a empeorar la situación. Incluso, el anterior comandante en jefe militar de Ucrania, el popular general Valery Zaluzhnyi, en diciembre de 2023, había denunciado públicamente esta situación, lo que motivó su dimisión en circunstancias sospechosas[12].

El ritmo de las operaciones se intensifica

A finales de 2024, Rusia concentraba sus esfuerzos en dominar la parte sur de la región de Donetsk, una zona donde su ejército estaba logrando avances más significativos tras la captura de Avdiivka el 18 de febrero de 2024. El ambiente era de optimismo entre los mandos rusos, hasta el punto de que el presidente de Rusia, Vladímir Putin, en su conferencia de prensa de fin de año, se atrevió a declarar: «Debo decir que la situación

[10] THE INDEPENDENT. «As Trump returns to the White House, and Putin's forces advance – what next for Ukraine in 2025?». 2025, January 10. https://www.independent.co.uk/news/world/europe/ukraine-war-russia-2025-putin-trump-b2667274.html (consultado 13/10/2025)
[11] GALAXIA MILITAR. «Estados Unidos pide a Ucrania que rebaje la edad de reclutamiento para aumentar los efectivos militares». 27 de noviembre de 2024. https://galaxiamilitar.es/estados-unidos-pide-a-ucrania-que-rebaje-la-edad-de-reclutamiento-para-aumentar-los-efectivos-militares/ (consultado 13/10/2025)
[12] EL MUNDO. «Oficiales de reclutamiento irrumpen en la vida nocturna de Kiev buscando hombres no registrados para el servicio militar». 13 de octubre de 2024. https://www.elmundo.es/internacional/2024/10/13/670c00a3e85ece10108b45a8.html (consultado 13/10/2025)

está cambiando espectacularmente… Hay movimiento a lo largo de toda la línea del frente. Todos los días»[13].

Pero las fuerzas armadas ucranianas no habían estado paradas durante esos meses invernales de menor intensidad operacional; al contrario, los habían aprovechado para establecer fuertes posiciones defensivas, de manera que, como indicara el general Christopher G. Cavoli, comandante en jefe del Ejército estadounidense en Europa era «muy difícil imaginar el colapso de Ucrania»[14].

En abril de 2025, Rusia tenía alistados entre 620.000 y 700.000 soldados en Ucrania para su ofensiva, un máximo histórico desde el inicio del conflicto[15]. Rusia había concentrado más de la mitad de sus fuerzas desplegadas en la línea del frente —lo que suponía más de 100.000 soldados— a lo largo de una sección de 75 kilómetros que iba desde Chasiv Yar (la pinza norte sobre Kramatorsk) hasta Udatchne (la pinza sur sobre Pokrovsk). A ello había que sumar más de 50.000 soldados rusos reubicados en la frontera de Sumy para operaciones secundarias en ese sector[16].

Para llevar a cabo su ataque, el mando ruso diseñó una maniobra de engaño que consistía en realizar ataques de diversión secundarios en Kursk, en el norte, y en Dnipropetrovsk, en el sur de la línea del frente, mientras dirigía el ataque principal al sector central, principalmente, contra las ciudades de Pokrovsk y Kostiantynivka. Rusia podía beneficiarse de su superioridad numérica para aplicar simultáneamente una presión continua en diversos puntos del frente, lo que obligaba al mando ucraniano a sobreextender el despliegue de sus fuerzas más allá de lo razonable para una defensa efectiva. Los ataques rusos en sectores alejados del Donbás tenían aparentemente como objetivo presionar a las fuerzas ucranianas desplegadas en estas regiones, inmovilizándolas y evitando su desplazamiento hacía la ciudad de Pokrovsk en el óblast de Donetsk donde Rusia había decidido concentrar el esfuerzo principal de la ofensiva[17].

[13] BBC News. «Trump and Putin hold tense talks over Ukraine conflict at White House», *BBC*. 2025, August 13. https://www.bbc.com/news/articles/c2ldpnyewx1o (consultado 13/10/2025)
[14] CAREY, A., & GAK, K. «Russia steps up offensive operations across the front line in Ukraine, in apparent defiance of Trump. What does it mean for the war?», *CNN*. 9 de abril de 2025. https://www.cnn.com/2025/04/09/europe/russia-ukraine-trump-war-analysis-intl/index.html (consultado 13/10/2025)
[15] SEGURA, C. «Rusia inicia una ofensiva de bombardeos contra centros de reclutamiento de Ucrania», *El País*. 7 de julio de 2025. https://elpais.com/internacional/2025-07-08/rusia-inicia-una-ofensiva-de-bombardeos-contra-centros-de-reclutamiento-de-ucrania.html (consultado 13/10/2025)
[16] EURONEWS. «Rusia reúne 50.000 soldados en la zona fronteriza cerca de Sumy, según Zelenski». 28 de mayo de 2025. https://es.euronews.com/2025/05/28/rusia-reune-50000-soldados-en-la-zona-fronteriza-cerca-de-sumy-segun-zelenski (consultado 13/10/2025)
[17] LE GRAND CONTINENT. «Alrededor de Pokrovsk, se estrecha el cerco ruso». 15 de julio de 2025. https://legrandcontinent.eu/es/2025/07/15/alrededor-de-pokrovsk-se-estrecha-el-cerco-ruso/ (consultado 13/10/2025)

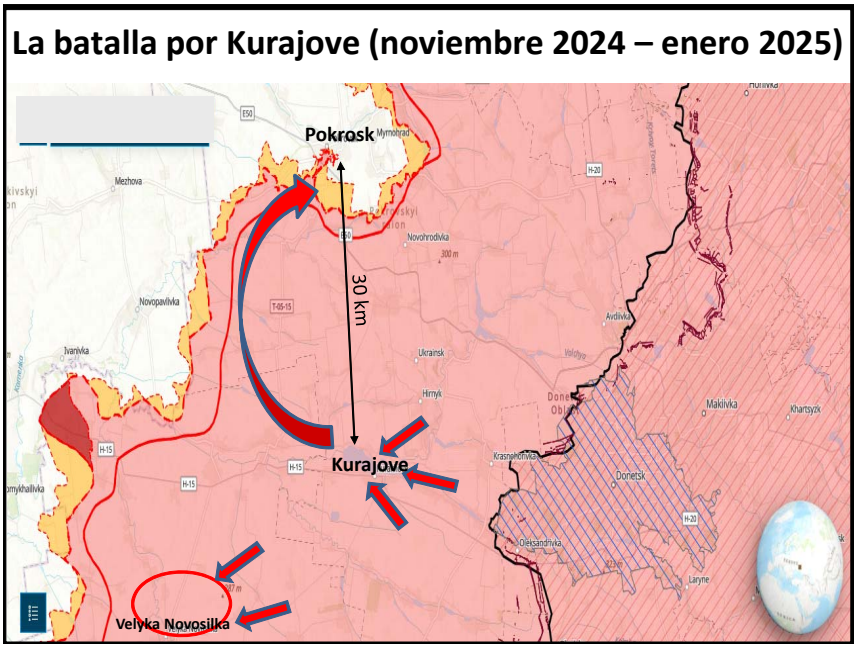
Se trataba de estirar y debilitar las defensas ucranianas en múltiples frentes, para provocar la ruptura en el sector del esfuerzo principal. Este diseño operativo ruso enfatizaba la importancia de la flexibilidad doctrinal en la guerra moderna.

El mando ucraniano parecía no haber comprendido, en esos momentos previos, la estrategia operacional rusa, hasta el punto de que el presidente Volodímir Zelenski identificó equivocadamente las regiones nororientales de las provincias de Sumy y Járkov como objetivos principales de una eventual ofensiva rusa de primavera. Más al sur, los analistas militares ucranianos advirtieron un aumento de la presión en las provincias de Jersón y Zaporiyia, donde se estaban produciendo intensos combates desde hacía meses y donde los rusos avanzaban lenta pero metódicamente[18].

Se pensaba que los rusos dirigirían su esfuerzo principal hacia la región ucraniana de Dnipropetrovsk de la que se encontraban a solo seis kilómetros, para avanzar hasta el río Dniéper y cortar Ucrania en dos partes. De conseguirlo, el éxito sería no solo militar, sino también propagandístico, al ser la primera vez que las tropas rusas ponían un pie allí. Desde el punto de vista político, un control ruso sobre una parte de Dnipropetrovsk podría ser visto como una moneda de cambio útil en una futura negociación[19].

Inicialmente, la ofensiva rusa se extendió por todo el frente, con el esfuerzo principal dirigido hacia la ciudad de Kurajove, una posición defensiva clave para las tropas ucranianas en el sur de Donetsk, la cual estaba ya casi en su totalidad bajo el control ruso, salvo la central eléctrica y la llamada «bolsa de Kurajove», al sur de la ciudad donde las fuerzas ucranianas todavía resistían. La ciudad caería el cinco de enero tras casi tres meses de intensos combates[20].

[18] BENNETTS, M., BALL, T., & MALOFIEIEVA, K.« Russia 'doubles assaults' against Ukraine in spring offensive», *The Times*. 9 de abril 2025. https://www.thetimes.com/world/russia-ukraine-war/article/chinese-citizens-capturred-fighting-donetsk-53shz2svn (consultado 13/10/2025)
[19] CAREY, A., & GAK, K. «Russia steps up offensive operations across the front line in Ukraine, in apparent defiance of Trump». CNN, 9 de abril de 2025. Recuperado de https://edition.cnn.com (consultado 13/10/2025)
[20] ROJAS, Alberto. «Rusia se atribuye la conquista de Kurajove en Donetsk, y Ucrania replica que todavía combate allí», Guerra en Ucrania, *El Mundo*. 6 enero 2025 - 20:15.



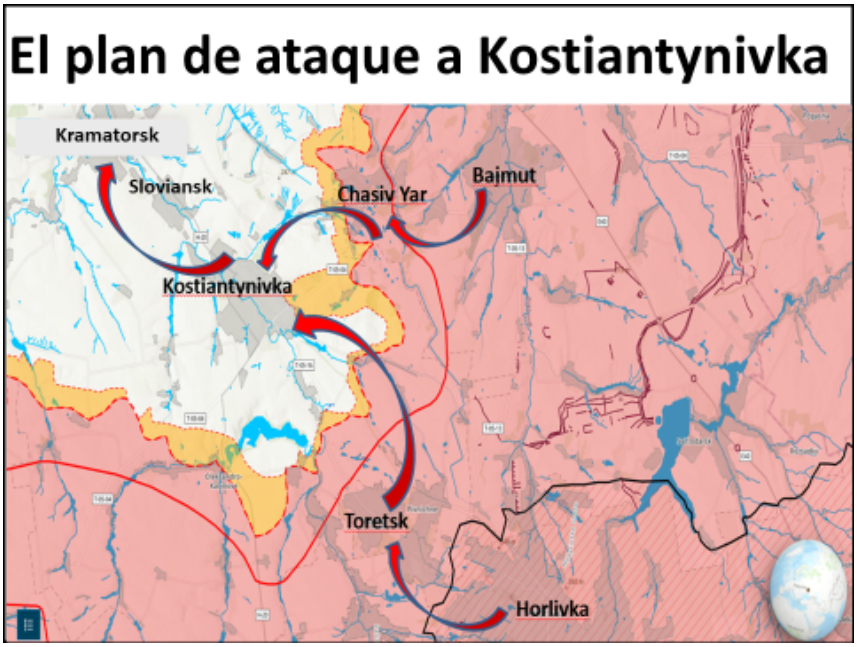
Fuente: elaboración propia a partir de ISW. https://storymaps.arcgis.com/stories/36a7f6a6f5a9448496de641cf64bd375 (consultado 13/10/2025)

La caída de Kurajove colocó al mando ucraniano en una situación comprometida, ya que Rusia podía dirigir su ataque hacia Pokrovsk cercándola desde el norte (vía Horlivka) y el suroeste y, una vez tomada esta ciudad, lanzar ataques directos hacia la retaguardia ucraniana donde se encuentra el «cinturón de fortalezas» de la provincia de Donetsk.

Este cinturón defensivo resulta vital para Ucrania pues actúa como una barrera defensiva contra los avances rusos, al tiempo que sus ciudades constituyen centros logísticos importantes para la defensa del óblast de Donetsk. Su caída supondría una pérdida estratégica irreparable, ya que el ejército ucraniano se vería obligado a retroceder a una línea menos defendible de campos abiertos y obstáculos naturales a lo largo de las zonas fronterizas de las provincias de Járkov y Dnipropetrovsk. No obstante, el mando ucraniano se sentía confiado en la capacidad de resistencia de este «cinturón de hierro», ya que el fracaso de Rusia en la invasión de 2022 para apoderarse de Slovyansk y los continuos intentos, durante los años siguientes, para envolver el cinturón de fortalezas demostraban el acierto de la estrategia defensiva ucraniana basada en apoyarse en ciudades fuertes.

Más al sur se encontraba Velyka Novosilka, otrora punto clave para la contraofensiva de Ucrania de 2023, prácticamente cercada, donde los rusos realizaban una acción ofensiva secundaria y diversiva para debilitar las defensas ucranianas y obligar al mando ucraniano a redistribuir los recursos defensivos. La ciudad cayó definitivamente en manos rusas a finales de enero de 2025, tras intensos combates[21].

Otras áreas críticas de los ataques rusos «en todos los frentes» eran Toretsk y Chasiv Yar, sectores donde se venían produciendo sangrientas batallas desde hacía meses. La captura de estas ciudades formaba parte del plan de Rusia para ocupar la región norte de Donetsk, lo que, de tener éxito, permitiría a sus fuerzas avanzar hacia Kostiantynivka y, posteriormente, hacia la aglomeración urbana Sloviansk-Kramatorsk.

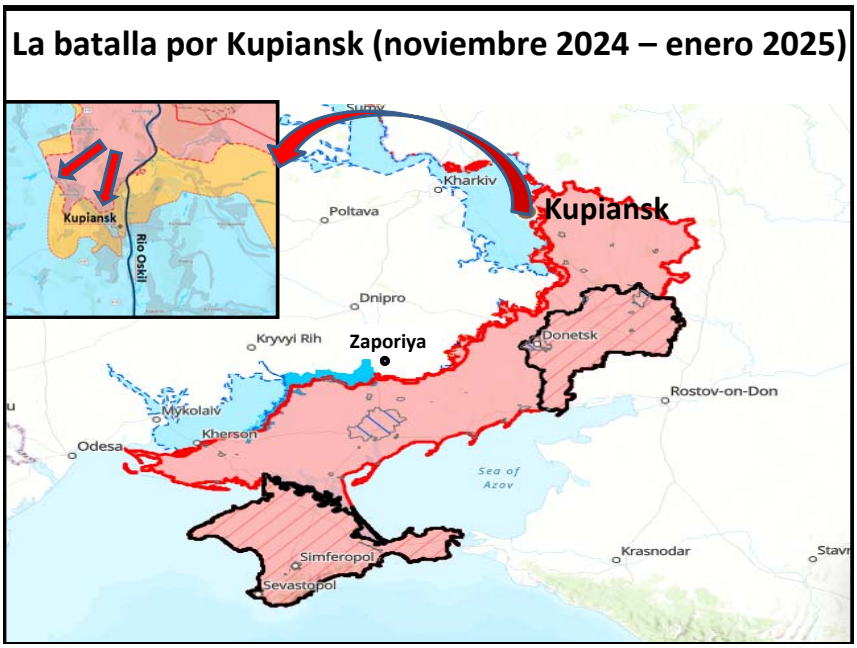


Fuente: elaboración propia a partir de ISW.
https://storymaps.arcgis.com/stories/36a7f6a6f5a9448496de641cf64bd375
(consultado 13/10/2025)

Para ocupar esta aglomeración de Sloviansk-Kramatorsk, los rusos necesitaban resolver previamente varias situaciones tácticas complejas en el norte de su despliegue. La primera era la captura de toda la orilla izquierda del río Oskil en la dirección de Kupiansk,

[21] THE KYIV INDEPENDENT. «Russia captures Velyka Novosilka after weeks-long siege». 26 de enero de 2025. https://kyivindependent.com/russia-captures-velyka-novosilka-after-weeks-siege (consultado 13/10/2025)

desde la cual podrían avanzar hacia el sur a lo largo del río con un flanco cubierto. Aunque ya habían alcanzado la orilla del río Oskil, en noviembre de 2024, no habían sido capaces de expandir su avance debido a los contraataques ucranianos.



Fuente: elaboración propia a partir de ISW.
https://storymaps.arcgis.com/stories/36a7f6a6f5a9448496de641cf64bd375 (consultado 13/10/2025)

Tras los reveses en Pokrovsk y Dovropilla, en agosto de 2025, las fuerzas rusas continuaron avanzando lenta y progresivamente en diversos frentes, aprovechando la escasez de tropas defensivas ucranianas y el compromiso de sus reservas en Pokrovsk. Al oeste, progresaron a lo largo del río Dniéper en dirección a la importante ciudad de Zaporiyia, la cual, al igual que Sumy en el norte, se encontraba cada vez más sometida a los ataques de los drones y a la artillería rusa.

Pero donde lograron su avance más importante fue en Kupiansk, a finales de agosto, al penetrar literalmente en la conurbación que habían perdido en septiembre de 2022, y retomar el control del suburbio llamado, muy simbólicamente, Moskovska. El hecho de que los rusos hubieran perforado las defensas ucranianas en este sector no auguraba nada bueno para Ucrania, por lo que cabe preguntarse si esta penetración en el norte no

fue facilitada por el redespliegue de recursos destinados a asistir a las contraofensivas ucranianas que tenían lugar en esas fechas alrededor de Pokrovsk.

A principios de septiembre, las fuerzas ucranianas contraatacaron y lograron avances significativos en determinadas áreas tras una serie de combates intensos. Este avance fue fruto de la rápida reacción ucraniana, de una presión constante sobre las fuerzas rusas en esa zona y de una inteligente utilización de la naturaleza del terreno, que obligó a los rusos a retirarse parcialmente para preservar sus líneas y evitar ser cercados por el avance ucraniano desde Moskovska hacia las zonas colindantes con Kupiansk.

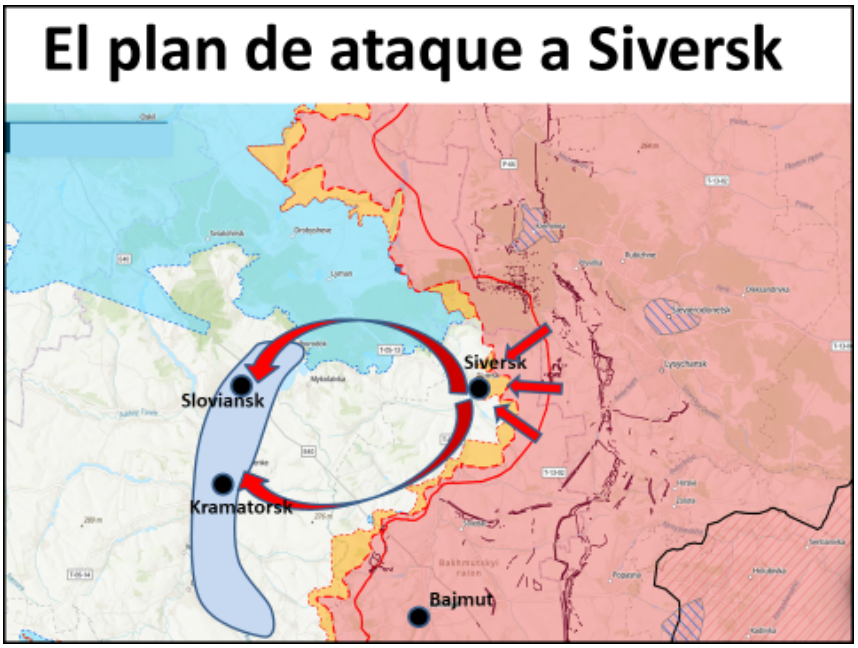
La batalla en este eje ha derivado en una lucha amplia y feroz, con combates continuos e intensos, reflejo de la dificultad de avanzar en terrenos con obstáculos naturales, a los que se suman el despliegue y la fortificación en posiciones cuidadosamente escogidas. Habrá que ver en los próximos tiempos cómo evoluciona la situación y si los ucranianos disponen de reservas suficientes para oponerse a los rusos en Kupiansk.

La segunda tarea que debían resolver era crear una cabeza de puente en la zona de Sviatohirsk y Lyman, desde la cual las fuerzas rusas pudieran avanzar hacia Sloviansk, una región cuyo control Rusia había perdido durante la contraofensiva ucraniana de 2022.



Fuente: elaboración propia a partir de ISW.
https://storymaps.arcgis.com/stories/36a7f6a6f5a9448496de641cf64bd375

El tercer obstáculo para los rusos era Siversk, considerado hasta entonces la sección más estable del frente. Su toma permitiría, igualmente, a las fuerzas rusas avanzar sobre Sloviansk y Kramatorsk.



Fuente: elaboración propia a partir de ISW.
https://storymaps.arcgis.com/stories/36a7f6a6f5a9448496de641cf64bd375

Otra región crítica donde se estaban produciendo intensos combates era Kursk, en el sector norte, donde las fuerzas ucranianas habían lanzado una ofensiva sorpresiva en agosto de 2024 con el objetivo de distraer tropas rusas de otros frentes, y capturar un territorio en el interior de la Federación Rusa que pudiera servir a Kiev como baza negociadora en unas eventuales conversaciones de paz. En este sector, a principios de 2025, 70.000 soldados de las fuerzas regulares rusas, junto con unidades especiales como el batallón checheno «Ajmat», perteneciente a la Guardia Nacional de Rusia así como entre diez y doce mil soldados norcoreanos, atacaron la cabeza de puente del saliente de Kursk desde múltiples direcciones, lo que se tradujo en la pérdida, por parte

de las fuerzas ucranianas, del 40 % de los 1.376 kilómetros cuadrados del óblast que controlaban en su apogeo, incluida la ciudad de Sudzha[22].

La caída definitiva de este enclave se produjo en marzo de 2025, privando a Kiev de cualquier beneficio político significativo, a la par que empeoraba significativamente su situación militar en el sector. La explotación de este éxito por parte del mando ruso permitió a sus tropas entrar en la provincia ucraniana adyacente de Sumy, de manera que, en agosto de 2025, mantenían bajo ocupación unos 200 kilómetros cuadrados de la provincia de Sumy, si bien su presencia se reducía a pequeños sectores fronterizos y localidades puntuales.



Fuente: elaboración propia a partir de ISW.
https://storymaps.arcgis.com/stories/36a7f6a6f5a9448496de641cf64bd375 (consultado 13/10/2025)

La ofensiva rusa sobre Járkov. Mayo de 2025

Al norte del Donbás limita Járkov, la segunda ciudad más poblada de Ucrania y principal nudo logístico de la retaguardia, ya que para abastecer al frente norte de Donetsk resulta

[22] EURONEWS. «Ucrania ha perdido el 40 % del territorio conquistado en Kursk, según los informes». 24 de noviembre de 2024. https://es.euronews.com/my-europe/2024/11/24/ucrania-ha-perdido-el-40-de-las-tierras-que-habia-conquistado-en-kursk-segun-los-informes (consultado 13/10/2025)

mucho más fácil y rápido el tránsito desde Járkov que desde Poltava o Dnipró. Controlar Járkov permitiría a Rusia ejercer una influencia directa sobre amplias áreas estratégicas en el óblast homónimo y facilitaría su control de rutas hacia el este y el interior del país.

El 10 de mayo, el ejército ruso lanzó una ofensiva limitada a lo largo de la frontera al norte de Járkov. Su finalidad era obligar a los ucranianos a desplegar sus reservas lejos del Donbás y, con ello, debilitar las defensas de las numerosas aglomeraciones fortificadas al oeste de Avdiivka que se encontraban sometidas a los ataques rusos. La ofensiva fue dirigida por el recientemente creado Grupo de Operaciones del Norte (SEVER) con sede en el Distrito Militar de San Petersburgo, que encuadraba los XI y XLIV Cuerpos de Ejército, desplegados al sur de Bélgorod. Cada uno de estos cuerpos empeñó una división de fusileros motorizados, a las que había que añadir elementos de apoyo del 6.º Ejército de Armas Combinadas, dos brigadas independientes de fusileros motorizados y elementos del 1.er Ejército de Tanques de la Guardia, así como un número indeterminado de tropas aerotransportadas.

Se trataba de una poderosa fuerza de combate, compuesta por unos 40.000 soldados y 300 carros de combate[23], suficiente para crear una zona de amortiguación que impidiera al ejército ucraniano llevar a cabo incursiones transfronterizas en la provincia de Belgorod. Por otra parte, también debía servir para inmovilizar las unidades ucranianas locales y atraer el mayor número posible de reservas ucranianas procedentes de otros sectores del frente (como ocurrió con la 92.ª Brigada de Asalto, una unidad mecanizada de élite que se había distinguido en la defensa y posterior contraofensiva de Járkov de 2022), así como obligar al mando ucraniano a desplegar allí las nuevas brigadas de defensa territorial aún en entrenamiento. Finalmente, el mando ruso buscaba colocar a Járkov dentro del alcance de su artillería, con vistas a un eventual asalto posterior.

[23] FERREIRA, S. L'offensive russe sur Kharkov : premier bilan. Le Diplomate. 17 de mayo de 2024. https://lediplomate.media/2024/05/loffensive-russe-sur-kharkov-premier-bilan/sylvain-ferreira/monde/ (consultado 13/10/2025)



Fuente: elaboración propia a partir de ISW.
https://storymaps.arcgis.com/stories/36a7f6a6f5a9448496de641cf64bd375 (consultado 13/10/2025)

La ofensiva, que se caracterizó por los intensos combates, bombardeos y ataques con drones, formaba parte de una secuencia de operaciones sucesivas destinadas a llevar las reservas ucranianas al límite. Se trataba de ampliar la dinámica estratégica de la guerra, combinándola con movimientos en otros sectores, como Donetsk, Luhansk y Kursk. Con esta estrategia operativa, el mando ruso tenía la esperanza de que la falta de recursos humanos y materiales suficiente por parte de Ucrania, unido al efecto acumulativo de las diferentes ofensivas desarrolladas simultáneamente, condujera —al igual que ocurrió con las ofensivas aliadas orquestadas por el mariscal francés Foch a partir de mediados de julio de 1918, durante la primera Guerra Mundial— al colapso de Ucrania.

Pero también el carácter limitado de la ofensiva en Járkov, y su simultaneidad con operaciones similares en otros sectores del frente, obedecían a razones prácticas. Buscaba responder a los problemas que planteaban los medios de detección puestos a disposición de Ucrania por los países occidentales. La información proporcionada por los satélites y, sobre todo, por los numerosos drones que sobrevolaban la línea de contacto hacía prácticamente imposible ocultar las concentraciones de tropas rusas próximas al frente, anulando así el factor sorpresa. En las nuevas guerras de drones, los campos de

batalla parecían haberse vuelto transparentes, lo que obligaba al mando ruso a desplegar menores concentraciones de tropas en numerosos sectores, con la esperanza de que, si los ataques se realizaban simultáneamente, en algún punto del frente las menguadas fuerzas ucranianas colapsaran.

El resultado es que Rusia avanzó en las áreas fronterizas hacia Járkov, logrando capturar varias localidades y estableciendo zonas de seguridad cercanas a la frontera rusa. Sin embargo, las fuerzas ucranianas mantuvieron una fuerte resistencia, logrando contener finalmente los avances rusos mediante rápidos contraataques en los sectores críticos. Tras varios días de violentos combates, acompañados por ataques masivos de drones y misiles rusos, especialmente concentrados en Kiev y regiones del este, la situación se fue estabilizando con la llegada de las reservas ucranianas. El balance final fue que Ucrania logró mantener sus líneas defensivas, mientras que Rusia se aseguró una zona «colchón» con los territorios conquistados, aunque sin lograr avances decisivos hacia el interior del óblast de Járkov.

Con el sector de Járkov estabilizado, el esfuerzo ofensivo ruso se dirigió preferentemente hacia Chasiv Yar, Pokrovsk y Lyman. También comenzaron los ataques en la zonas de Svatove, en dirección al río Oskil, y un avance desde Ugledar hacia Ivanivka, por el suroeste. Igualmente, la apertura, el 10 de mayo, de un nuevo frente en la región de Sumy, tras la expulsión de las fuerzas ucranianas de la región rusa de Kursk, formaba parte de la extensa lista de acciones ofensivas rusas desarrolladas al final de la primavera.

La operación «tela de araña». Sorpresa táctica ucraniana, de impacto estratégico limitado

Con el fin de aliviar la presión sobre el frente y, principalmente, lograr un efecto propagandístico que elevara la moral de las tropas y de la opinión pública, Ucrania llevó a cabo, el 1 de junio de 2025, un ataque audaz y simultáneo con drones contra cinco bases aéreas rusas ubicadas a más de 4.300 km de la frontera. La operación, denominada «Tela de Araña», tuvo como objetivo la destrucción de los bombarderos estratégicos utilizados para coordinar y lanzar ataques contra ciudades ucranianas. Desde el punto de vista operativo y mediático fue un rotundo éxito, y así la calificaron las autoridades ucranianas, que aseguraron haber dañado o destruido 41 aviones rusos

—incluyendo bombarderos estratégicos Tupolev Tu-95 y Tu-22M—, una cifra que analistas estadounidenses redujeron a 20 aparatos afectados, de los cuales diez habrían sido destruidos[24].



Fuente: elaborado a partir de *France 24*. 2 de junio de 2025. Operation «Toile d’araignée»: un succès ukrainien inspiré de Pearl Harbor», *France 24*. https://www.france24.com/fr/europe/20250602-operation-toile-araignee-drone-succes-ukrainien-tupolev-pearl-harbor-guerre-invasion-impact (consultado 13/10/2025)

Lo más significativo, en cuanto a la evaluación de daños, es que los efectos causados por los drones ucranianos afectaron a los bombarderos Tupolev-Tu-95, que, si bien no se utilizan directamente como apoyo aéreo a las tropas en el frente, son relevantes para el lanzamiento de misiles contra objetivos situados en el interior de Ucrania, sin necesidad de entrar en el espacio aéreo ucraniano.

Esto se debe a que, aunque Ucrania sigue siendo el objetivo de los 295 bombarderos estratégicos que todavía le quedan a Rusia, la efectividad de la defensa aérea ucraniana ha obligado a Moscú a elegir cuidadosamente las rutas de vuelo de los aviones desde los que lanzan los misiles. La distancia del punto de lanzamiento y la línea del frente

[24] FRANCE 24. «L’Ukraine mène une vaste attaque coordonnée de drones contre des aérodromes militaires en Russie», *France 24*. 2025, 1 juin. https://www.france24.com/fr/europe/20250601-ukraine-mène-une-opération-ampleur-contre-aviation-militaire-en-russie-selon-kiev (consultado 13/10/2025)

puede llegar a los 3.500 kilómetros, normalmente dentro del espacio aéreo ruso o sobrevolando el mar Caspio, para permanecer fuera del alcance de la defensa aérea ucraniana.

Los misiles vuelan a baja altitud, pegados al terreno, para evitar la detección por los radares ucranianos, y son guiados por el sistema GLONASS de satélites rusos hacía objetivos en el interior de Ucrania, incluidas ciudades importantes como Kiev, Lvov u Odessa.

De ahí que la destrucción, o inutilización de un cierto número de bombarderos rusos pueda haber servido, en cierta medida, para hacer más segura la vida a la población ucraniana, pero sin que ello se haya traducido en una disminución de la capacidad de Rusia para lanzar su ofensiva de verano[25]. No hay que olvidar que Rusia dispone de otros medios para disparar sus misiles, especialmente los submarinos, por lo que la intensidad de los bombardeos no se redujo, las tropas rusas en el frente no se vieron afectadas y las ciudades ucranianas en la retaguardia tampoco quedaron a salvo.

No obstante, el hecho de que estos bombarderos estratégicos representen un elemento importante de la disuasión nuclear rusa, al estar equipados para transportar ojivas nucleares, indica que, con su destrucción, los ucranianos asestaron un importante golpe a la disuasión nuclear rusa respecto a los Estados Unidos. En este sentido, la Operación Tela de Araña puede verse más como un éxito de la OTAN frente a una posible amenaza rusa que como una ganancia significativa para Ucrania en la guerra.

En definitiva, la Operación Tela de Araña tuvo un impacto mediático y psicológico importante, pero no modificó el equilibrio estratégico, u operativo, en lo que se refiere al control territorial de la zona en disputa de Ucrania, que es la condición clave de la victoria para ambos contendientes[26]. Está todavía por ver si, y hasta qué punto, este tipo de operaciones potencialmente innovadoras iluminarán la forma en la que los drones se utilizarán en las guerras del futuro. En cualquier caso, la operación sirvió para demostrar que no había ningún lugar en Rusia libre de los ataques ucranianos, lo que constituye,

[25] FRANCE 24. «Opération “Toile d’araignée” : un succès ukrainien, un impact limité sur la guerre», *France 24*. 2025, 2 juin. https://www.france24.com/fr/europe/20250602-operation-toile-araignee-drone-succes-ukrainien-tupolev-pearl-harbor-guerre-invasion-impact (consultado 13/10/2025)
[26] IRVIN, W. «Drones are game-changing, but they are not the answer to the inherent challenges of land war», *Small Wars Journal.* 6 de agosto de 2025. https://smallwarsjournal.com/2025/08/06/drones-are-game-changing/ (consultado 13/10/2025)

seguramente, un presagio de cómo las operaciones con drones, en el futuro, definirán la estrategia.

El impacto estratégico de la guerra de drones

La guerra en Ucrania está poniendo de manifiesto el impacto estratégico que tiene la introducción de las nuevas tecnologías de drones en la definición de las estrategias. Durante las operaciones «Tela de Araña» de junio de 2025, las fuerzas ucranianas utilizaron tarjetas SIM locales dentro de territorio ruso para guiar sus drones, alcanzando objetivos ubicados muy en el interior del país[27].

Hoy, ambos contendientes han adoptado la misma lógica: equipar sus drones con módems LTE que dependen de la infraestructura civil de telecomunicaciones, asegurándose el control remoto y la transmisión de vídeo sin necesidad de enlaces satelitales ni estaciones repetidoras militares. Este giro tecnológico está redefiniendo la guerra con drones, pues permite que aparatos de crucero relativamente baratos se transformen en drones de alta precisión, con transmisión de vídeo en tiempo real y posibilidad de ejecutar cambios de trayectoria en el último instante.

La lección que se extrae es clara: los drones ya no solo vuelan sobre el terreno, sino que explotan la conectividad civil que se ha convertido en un nuevo frente híbrido de guerra. En el futuro, los sistemas de defensa aérea por capas deberán evolucionar para detectar, bloquear o aislar rápidamente las señales de sus propias redes de telecomunicaciones civiles, para evitar que los drones enemigos se beneficien de ellas.

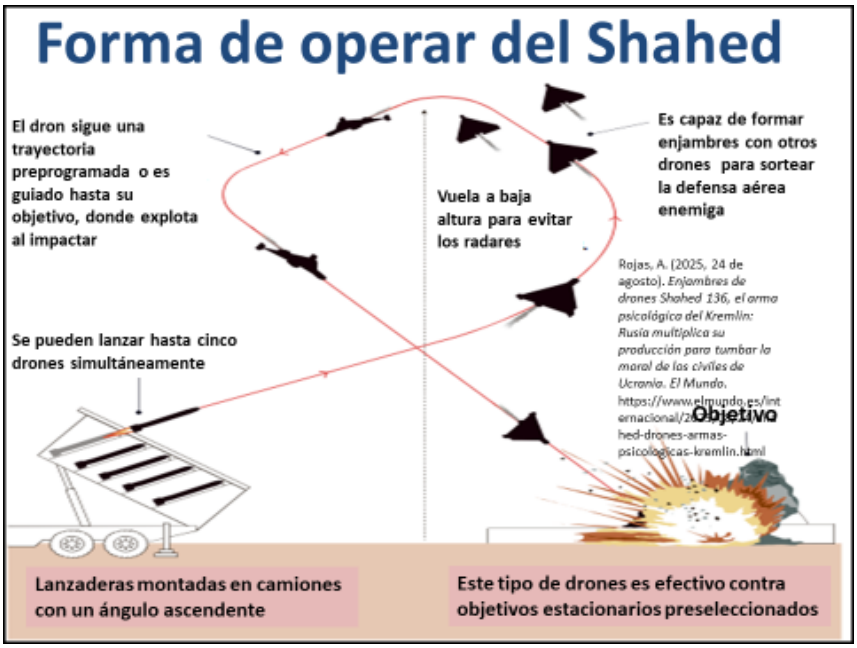
En el caso de Rusia, el arma estrella es el Shahed 136, un dron de origen iraní, pero fabricado en Rusia con el nombre de Gerán (Geranio), destaca por su impacto estratégico, su bajo coste (unos 20.000 euros) y su uso masivo. Estos drones son básicos, lentos, con ojivas pequeñas, parecidos a misiles de crucero baratos. Los originales, que siguen siendo la mayoría, ni siquiera tienen GPU, y por tanto no pueden tomar decisiones, solo se les programa un destino y vuelan hasta él.

Pero ahora está emergiendo una segunda generación de drones producida en Rusia con un coste entre 600 y 900 dólares, que son más grandes, con cargas mayores y cierta

[27] INFOBAE. «La inteligencia de Ucrania reveló nuevos detalles de su operación Telaraña». 23 de junio de 2025, https://www.infobae.com/wapo/2025/06/23/la-inteligencia-de-ucrania-revelo-nuevos-detalles-de-su-operacion-telarana/ (consultado 13/10/2025)

capacidad de decisión. Sus chips no son de vanguardia (8 nanómetros), pero superan en mucho a lo utilizado anteriormente. El Gerán se emplea como munición merodeadora, permanece en el aire buscando o esperando un blanco, sobre el que se lanza en picado y detona sobre él, cuando lo detecta o se le ordena.

Al ser muy lento y, por tanto, fácilmente localizable y abatible, su empleo no está en el campo de batalla, sino más bien en las ciudades de retaguardia, donde se usa en enjambre manteniéndolos sobre una ciudad a gran altura para agotar las municiones antiaéreas y luego lanzarlo en picado contra objetivos que van desde bloques de viviendas hasta fábricas, instalaciones militares, o grandes almacenes. Muchos Gerán son falsos y hasta dos tercios de los drones lanzados no llevan ojiva ni componentes avanzados; solo sirven de señuelos baratos para saturar las defensas ucranianas. Con ello, los drones verdaderos tienen más probabilidad de atravesar las defensas antiaéreas con efectos demoledores.



Fuente: elaboración propia a partir de *El Mundo*. 24 de agosto de 2025.
https://www.elmundo.es/internacional/2025/08/24/shahed-drones-armas-psicologicas-kremlin.html

Si a principios de 2025, Rusia fabricaba unos 100 Gerán al día, un año después estaban en 500 unidades cada 24 horas, con el objetivo de terminar el año fabricando 1.000 por

jornada[28]. El elevado precio de los misiles hace inasumible su empleo contra estos drones. Además, la escasez de cañones antiaéreos por parte de Ucrania —como los antiguos, pero eficaces, Gepard alemanes de 35 mm, de los que el país solo cuenta con 250 unidades—, junto con su limitado alcance eficaz de unos 3.000 metros, que reduce su efectividad frente a drones que vuelan alto, ha convertido al Gerán en el arma determinante con el que el Kremlin pretende ganar la guerra.

Más allá del impacto de la Operación Tela de Araña, Ucrania se encuentra en una situación desfavorable en la batalla tecnológica de drones con Rusia que se libra, en gran medida, sobre el cielo de ciudades como Kiev. El gran reto al que se enfrenta hoy Ucrania es protegerse de los enjambres cada vez más densos de drones kamikaze Gerán, Rusia los produce de forma cada vez más masiva y con mejoras constantes, e incluyen eficaces sistemas antiinterferencias como su pintura negra para reducir su visibilidad en la noche, o su mezcla con otros drones sin explosivo (señuelos) para confundir a las defensas ucranianas. El hecho de volar a altitudes que alcanzan en ocasiones los cinco kilómetros, los hacen más difíciles de interferir al estar fuera del alcance de las armas ligeras y la artillería antiaérea cañón. El Gerán ha pasado de ser una suma de drones de ataque a convertirse en una arquitectura ofensiva integrada que articula logística, movilidad, saturación y engaño[29].

Todos estos factores de sofisticación, combinados con la escasez de munición antiaérea a la que se enfrenta el Ejército ucraniano, han hecho caer el nivel de interceptaciones desde prácticamente el 100 % que Ucrania logró en su día hasta niveles cercanos al 80 %, lo que se traduce en una mayor tasa de impactos directos sobre objetivos como instalaciones de producción de armamento e infraestructuras críticas[30].

La clave del éxito de los drones rusos está, seguramente, en la recuperación de una estrategia industrial «de los Urales» que no se veía desde los años cuarenta y que consiste en construir las fábricas para producir drones fuera del alcance de las armas ucranianas. Hasta épocas recientes, la mayoría de los drones usados por los rusos

[28] ROJAS, A. «Enjambres de drones Shahed 136, el arma psicológica del Kremlin», *El Mundo*. 24 de agosto de 2025. https://www.elmundo.es/internacional/2025/08/23/68a89f2821efa0d1468b4576.html (consultado 13/10/2025)
[29] ROJO, Á. «El Sistema Shahed ruso y la transformación de la guerra aérea en Ucrania», *Pucará*. 2025. https://www.pucara.org/post/el-sistema-shahed-ruso-y-la-transformaci%C3%B3n-de-la-guerra-a%C3%A9rea-en-ucrania (consultado 13/10/2025)
[30] REDACCIÓN. «Drones interceptores contra Shaheds: la nueva batalla de la guerra por el cielo en Ucrania», *El Mundo*. 26 de julio de 2025. https://www.elmundo.es/internacional/2025/07/26/6884d4bee4d4d8bc498b4597.html (consultado 13/10/2025)

venían de Irán o de China, casi siempre ya ensamblados, a los que los rusos tal vez solo añadían una ojiva en la parte frontal. Dependían, por tanto, de la capacidad industrial de terceros países para mantener el flujo de armas. Si antes Irán, los enviaba casi terminados, ahora es China quien envía componentes que los rusos ensamblan en su territorio. De esta forma, no solo logran más autonomía, sino que además aumentan el flujo, ya que siguen comprando también drones completos de Irán y China. El resultado es que han pasado de lanzar unos pocos drones al día a usar cientos en cada ataque.

Al mismo tiempo, siguen usando su abundante material soviético, principalmente artillería, para mantener la superioridad de fuego en el campo de batalla. A medida que este *stock* se ha ido agotando, la baja calidad de su industria ha hecho que aumente su dependencia en un porcentaje significativo del material importado, como son los proyectiles de artillería de Corea del Norte o los Shahed iraníes.

Hoy en día, la situación es mucho más favorable para un Ejército ruso que tradicionalmente se ha identificado con una artillería de la que, en gran parte, ha quedado desprovisto. Ello lo ha obligado a innovar recurriendo a la vieja estrategia de los Urales y aplicándola en la tecnología de drones y munición de artillería, para lo que, en estos años de guerra, Rusia ha construido múltiples instalaciones. Actualmente, la industria rusa produce unos 3 millones de proyectiles al año, además de las crecientes entregas norcoreanas desde el otoño de 2023[31].

Los rusos, además, coordinan estos ataques de drones con bombardeos de misiles, causando mucho más daño a la infraestructura ucraniana, incluso en zonas urbanas civiles. A esto, habría que sumar temibles las bombas planeadoras de 3 toneladas (FAB 3000), hoy por hoy no interceptables, las cuales son capaces de arrasar una línea de frente, destruyendo los puntos de apoyo fortificados ucranianos y obligando a los defensores a dispersar sus medios para no ser aplastados en un solo golpe. Los rusos serían capaces de crear, así, una tierra de nadie cambiante, donde pequeñas unidades de reconocimiento pueden avanzar poco a poco, hasta encontrar un punto débil y lanzar un asalto más tradicional.

[31] CNN Español. «Rusia produce tres veces más proyectiles de artillería que Estados Unidos y Europa». 10 de marzo de 2024. https://cnnespanol.cnn.com/2024/03/11/exclusivo-rusia-produce-proyectiles-artilleria-estados-unidos-europa-ucrania-trax (consultado 13/10/2025)

Es demasiado pronto para decir si esta estrategia industrial y operativa funcionará, pero sí se puede afirmar que supone un giro significativo en la forma en que los rusos llevan a cabo la guerra.

Para hacer frente a los avances tecnológicos e industriales rusos, los ucranianos no han tenido más remedio que adaptarse mediante sus propios desarrollos, copiando con gran éxito los diseños rusos, pero no sus tácticas. Ucrania ha apostado por fabricar, a escala industrial, drones interceptores mucho más baratos que los misiles empleados para abatir otros drones. El problema es de escala, ya que cuando las fuerzas armadas rusas lanzan 800 unidades de drones Gerán en una oleada, Ucrania necesita al menos 1.000 drones interceptores para neutralizarlos con garantías, ya que no todos los impactos resultan efectivos[32]. Cada interceptor cuesta alrededor de 3.000 euros lo que supone cerca de tres millones por oleada. Hasta hace poco se intentaba derribar los drones rusos con misiles antiaéreos que podían costar más de 100.000 euros cada uno, algo que era insostenible económicamente.

El resultado es que, en la práctica, Ucrania solo puede responder con menos del 20 % de lo necesario, apenas unos 160 interceptores frente a los más de 1.000 que harían falta. Esa brecha no se debe a falta de tecnología, sino a falta de financiación y capacidad industrial para fabricar un mayor número de interceptores en masa. Esta falta de simetría hace que la población rusa no sienta el peso de la guerra en la misma medida que la ucraniana, al menos hasta que Kiev pueda responder enviando también cientos o miles de drones hacia Rusia, saturando sus defensas y elevando sus costes.

A pesar de sus limitaciones logísticas, Ucrania ha mantenido los ataques con drones contra territorio ruso, incluyendo la anexionada Crimea, llegando incluso a golpear cerca de Moscú y San Petersburgo; sin embargo, la menor cantidad de recursos ha obligado al mando ucraniano a adoptar un enfoque más selectivo. En lugar de ataques masivos, se ha centrado en ataques de precisión contra objetivos vulnerables pero críticos dentro de Rusia, en particular aquellos que apoyaban la logística militar y la infraestructura energética.

[32] INFOBAE. «¿Podrán los drones interceptores detener los bombardeos terroristas de Rusia?». 29 de julio de 2025. https://www.infobae.com/economist/2025/07/29/podran-los-drones-interceptores-detener-los-bombardeos-terroristas-de-rusia/ (consultado 13/10/2025)

Ucrania ha podido llevar a cabo estos ataques de precisión gracias al desarrollo local de un arsenal de municiones merodeadoras, entre las que destaca el dron AN-196 Liutyi, que se ha utilizado contra objetivos en el interior de Rusia[33]. Así, por ejemplo, el 1 de julio de 2025, dos drones Liutyi penetraron 1.400 kilómetros en territorio ruso para atacar la planta electromecánica Kupol en Izhevsk, un productor clave de sistemas de defensa aérea Tor-M y drones Harpiya[34].

Dado su éxito en los ataques contra objetivos rusos, el uso del Liutyi ucraniano ha aumentado considerablemente, aunque su tasa de producción sigue siendo muy inferior a la de los drones Gerán rusos. Por consiguiente, Ucrania se ha visto obligada a mantener una estrategia basada en ataques de precisión con estos drones avanzados, en lugar de emplearlos en bombardeos masivos como los que lleva a cabo Rusia.

Está por ver si la introducción por parte de Ucrania del nuevo misil de crucero Flamingo puede modificar esta situación. Con un alcance de aproximadamente 3.000 kilómetros y una ojiva de más de 1.000 kilogramos, el Flamingo puede alcanzar blancos dentro de Rusia, incluyendo ciudades importantes como Moscú y San Petersburgo[35]. Este misil representa un avance significativo para la capacidad estratégica de Ucrania, ya que no depende de la autorización externa para atacar objetivos en territorio ruso. Dado que se trata de un misil de crucero y, por tanto, relativamente lento e interceptable, su impacto en la dinámica del conflicto dependerá de la producción que se espera aumente hasta 30 misiles diarios en un futuro próximo, y de su capacidad de lograr ataques precisos y de alto valor estratégico.

La ofensiva de verano de 2025

Tras los avances de la primavera, la conquista de la región de Donetsk constituía la prioridad absoluta del Kremlin, por lo que cabía esperar una ofensiva en cualquier momento. Los objetivos principales de la ofensiva eran las ciudades de Pokrovsk y

[33] El desarrollo del dron AN-196 Liutyi comenzó en 2022 por Antonov ASTC en colaboración con Ukroboronprom, el conglomerado estatal de defensa de Ucrania.
[34] «El dron Liutyi: la respuesta de Ucrania a los ataques de Rusia», *Forbes España*. 2025. https://forbes.es/actualidad/778339/el-dron-liutyi-la-respuesta-de-ucrania-a-los-ataques-de-rusia/ (consultado 13/10/2025)
[35] DÍAZ, J. «El nuevo misil de largo alcance ucraniano puede alcanzar el Kremlin sin problemas», *El Confidencial*. 25 de agosto de 2025. https://www.elconfidencial.com/tecnologia/novaceno/2025-08-26/flamingo-fp-5-misil-largo-alcance-ucrania-rusia-moscu_4197156/ (consultado 13/10/2025)

Kostiantynivka, cuya conquista abriría el cerrojo para asaltar el cinturón de ciudades defensivas ucranianas que protegían la parte de Donetsk aún no ocupada por Rusia.



Fuente: autor desconocido. Objetivos principales de la ofensiva rusa de verano 2025 (mapa). 2025. Basado en fuentes abiertas y composición propia.

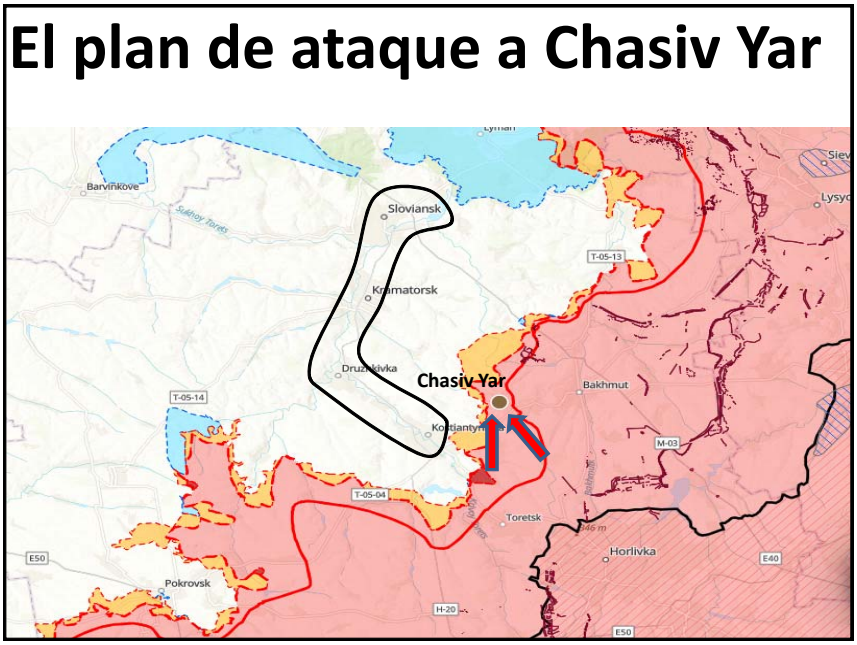
A partir de mayo, los indicios de que la ofensiva había comenzado eran evidentes a partir de los primeros avances territoriales significativos, observándose un incremento del 41 % en las operaciones de asalto en la región de Donetsk. Los ataques iban acompañados de un número cada vez mayor de drones dirigidos contra las industrias militares, aeródromos, talleres de drones, arsenales y concentraciones de tropas de Ucrania[36].

Inicialmente, el mando ruso concentró su esfuerzo principal en la toma de Chasiv Yar, una ciudad de primera línea desde que su vecina, Bajmut, cayó bajo control ruso el 20 de mayo de 2023. A diferencia de Bajmut, Chasiv Yar está situada en un terreno elevado fácilmente defendible, lo que la convierte en una posición fortificada. Para el ataque final a Chasiv Yar —una ciudad que los rusos controlaban casi en un 90 %, tras más de un año de combates continuos— se optó por el envolvimiento desde el sur.

[36] HARWARD, C., *et al. Russian Offensive Campaign Assessment*. Institute for the Study of War. May 25, 2025. https://www.understandingwar.org/backgrounder/russian-offensive-campaign-assessment-may-25-2025 (consultado 13/10/2025)

Para ello, a finales de junio de 2025, el mando ruso concentró 110.000 soldados en sus cercanías[37]. La ofensiva no era solo militar, sino parte de una estrategia política más amplia para influir en la dinámica de apoyo occidental a Ucrania, en un momento en que la reducción de la atención diplomática hacia negociaciones de paz entre Kiev y Moscú facilitaba un aumento en las operaciones militares de Rusia, sin la presión inmediata para un alto el fuego.

Rusia también buscaba aprovechar acontecimientos internacionales importantes, como la cumbre de la OTAN en La Haya, en junio de 2025, para disuadir a los países partidarios de Ucrania de continuar su apoyo militar y financiero, creando zonas de seguridad y consolidándose territorialmente en regiones claves, lo que debía fortalecer su posición negociadora[38].



Fuente: elaboración propia a partir de ISW.
https://storymaps.arcgis.com/stories/36a7f6a6f5a9448496de641cf64bd375 (consultado 13/10/2025)

[37] SHVEDA, Z., & COTOVIO, V. «Why Russia is advancing around Pokrovsk and what it means for Ukraine», *CNN*. 2025, June 27. https://edition.cnn.com/2025/06/27/world/pokrovsk-russia-ukraine-war-troops-intl (consultado 13/10/2025)

[38] FRANCE 24. «La Russie intensifie son offensive en Ukraine tandis que les négociations de paix restent bloquées». France 24, 5 juillet 2025. https://www.france24.com/fr/europe/20250705-la-russie-intensifie-son-offensive-en-ukraine-tandis-que-les-negociations-de-paix-restent-bloquees (consultado 13/10/2025)

La ciudad terminó por caer el 31 de julio, proporcionando un importante éxito táctico y operacional para Rusia, dada su ubicación en una zona elevada y su relevancia a la hora de asaltar el «cinturón defensivo» de ciudades clave Kostiantynivka–Kramatorsk–Sloviansk, la columna vertebral de las defensas ucranianas en la parte de la región de Donetsk todavía bajo el control de Kiev.

Los rusos habían aprendido en Bajmut y Avdiivka, el enorme coste humano que suponían los asaltos frontales a las ciudades y habían introducido nuevas tácticas en las que tales asaltos los realizaban pequeños pelotones, a menudo sin apoyo directo de blindados. La justificación era muy simple: todo resultaba tan visible en el campo de batalla que cualquier vehículo se convertía en un blanco inmediato. Junto con estas tácticas de asalto, las fuerzas rusas recuperaron también el sentido de la maniobra envolvente que tan buenos resultados les había dado en la toma de Avdiivka.

No se trataba, por tanto, de lanzar ataques masivos inmediatos, sino de provocar un aumento gradual en la cantidad y frecuencia de los asaltos en varios sectores del frente, particularmente en la región de Donetsk, teniendo como objetivos las ciudades de Kostiantynivka y Pokrovsk. Estos ataques debían ir acompañados de acciones de diversión en otros sectores del frente, principalmente las regiones fronterizas de Sumy en el norte y de Dnipropetrovsk en el sur, un óblast cuya frontera habían alcanzado las fuerzas rusas a mediados de junio.

El fundamento de esta estrategia era sencillo y se basaba en la idea de que la línea del frente ya no estaba claramente delimitada, sino que se había convertido en discontinua. La falta de suficientes efectivos ucranianos hacía que no hubiera una línea de fortificaciones ininterrumpida, sino grandes huecos por los que intentar la infiltración. El frente se componía ahora de fortificaciones individuales, muchas veces ubicadas en edificios aislados, cuyos sectores no siempre estaban cubiertos. Por ello, más que el control del fuego, lo importante en esta zona era el control visual que los drones ucranianos ejercían desde el aire. Allí donde ese control visual no era permanente, los rusos podrían lograr penetraciones mediante sus tácticas de infiltración.

En el campo de las tácticas de infiltración, Rusia había innovado profundamente sus procedimientos de ataque. El alto coste humano de los asaltos masivos en las operaciones de los años anteriores, unido al hecho de que la Administración Trump había empezado a proporcionar, aunque fuera gradualmente, más ayuda militar y la industria

de defensa europea llevaba tres años aumentando su capacidad y entregando más proyectiles de artillería a los ucranianos, llevó al mando ruso a diseñar los ataques con un enfoque distinto.

El ejército ruso recuperó y perfeccionó el viejo concepto táctico de «tropas de asalto», popular en las guerras mundiales, introduciendo nuevas técnicas de infiltración. Se trataba de aprovechar la baja densidad de las tropas ucranianas en el sector central del frente para restaurar, temporalmente y con un alcance limitado, la maniobra táctica[39], algo que la estrategia defensiva utilizada por Ucrania hasta entonces —y que se basaba en el uso extensivo de drones FPV—, había hecho prohibitivo[40].

El uso de los FPV contra drones de reconocimiento de ala fija fue ideado por los ucranianos en junio de 2024, cuando crearon la llamada «Fuerza de Sistemas No Tripulados» para enfrentarse al aumento de los drones rusos y a una escasez de sistemas antiaéreos para derribarlos. Se trataba de una unidad altamente tecnificada de drones diseñada «de abajo a arriba» y reunida bajo una estructura de mando unificada especializada en los ataques profundos contra objetivos como refinerías de petróleo y bases aéreas, así como ataques contra barcos rusos en el mar Negro[41].

Los rusos no tardaron en responder creando su propia unidad de drones «Rubicán» en agosto de 2024, combinando sus mejores pilotos militares de drones, con ingenieros encargados de construir y actualizar sobre el terreno la tecnología que estos pilotos utilizaban. Esta nueva unidad se mostró «efectiva y mortal» durante la reacción rusa a la incursión ucraniana en Kursk en el otoño de 2023, siendo también responsable de la destrucción de numerosos lanzadores de misiles ucranianos HIMARS[42].

Pero su mayor éxito lo tuvieron el 18 de agosto de 2025, cuando lograron el hundimiento, mediante un ataque naval con drones, del buque de reconocimiento de la Armada

[39] INSTITUTE FOR THE STUDY OF WAR. «New Russian foreign minister Sergey Lavrov officially appointed...» [Publicación en LinkedIn], *LinkedIn*. 19 de agosto de 2025. https://www.linkedin.com/posts/institute-for-the-study-of-war_new-russian-foreign-minister-sergey-lavrov-activity-7363771562673512448-a2MV (consultado 13/10/2025)
[40] INSTITUTE FOR THE STUDY OF WAR. «Russian offensive campaign assessment». February 7, 2025. https://understandingwar.org/backgrounder/russian-offensive-campaign-assessment-february-7-2025 (consultado 13/10/2025)
[41] ROSENBERG, A. «Ukraine's new Unmanned Systems Forces takes shape», *Long War Journal*. 13 de junio de 2024. https://www.longwarjournal.org/archives/2024/06/ukraines-new-unmanned-systems-forces-takes-shape.php (consultado 13/10/2025)
[42] PARKER, J. «The Bear's Elite – Russia's Rubicon Drone Unit», *Modern Warfare*. 2024, August 17. https://modernwarfare.substack.com/p/the-bears-elite-russias-rubicon-drone (consultado 13/10/2025)

ucraniana Simferopol, que se encontraba operando en el delta del río Danubio cerca de la región ucraniana de Odessa[43].

En el sector de Pokrovsk, el empleo masivo de estas unidades de drones, por parte de ambos bandos, se tradujo en una reducción al mínimo del reconocimiento aéreo a lo largo de la línea de contacto, como actividad sistémica previa a los ataques en profundidad. Aunque las unidades de guerra electrónica (EW) y antidrones estaban activas por ambas partes, tanto rusos como ucranianos cambiaban constantemente de frecuencia, sobrecargando los sistemas. Por otra parte, los drones de reconocimiento que intentaban operar allí durante el día eran localizados y derribados por drones FPV que estaban en todas partes y era solo cuestión de tiempo que también lo fueran de manera sistemática por la noche.

Ni siquiera «volar más alto» (4.000-5.000 metros) proporcionaba seguridad, porque, incluso a esas altitudes, ambos bandos habían aprendido a derribarlos. En estas circunstancias, realizar el reconocimiento aéreo con drones de ala fija, previo a cualquier ataque, se había vuelto imposible. Sin la confirmación visual de los objetivos, ni rusos, ni ucranianos estaban dispuestos a desplegar grandes cantidades de fuerzas para un ataque. El campo de batalla volvió a ser invisible.

El resultado fue una *petrificación* de la línea del frente a medida que rusos y ucranianos empleaban un mayor número de interceptores FPV para crear las llamadas «zonas de muerte», donde la supervivencia de los soldados en terreno abierto, o de cualquier medio empleado era prácticamente imposible, haciendo que la huida fuera a menudo la única opción, aunque con éxito incierto[44]. Estas zonas a veces se extienden hasta los 20 km, una profundidad marcada por el alcance máximo del cable de fibra óptica de los drones. Se estima que, por cada kilómetro de frente, se llegan a emplear desde varias decenas hasta varios centenares de estos drones por subunidad militar, lo que demuestra el carácter masivo y efectivo del uso de estos dispositivos.

Pero este estancamiento del frente también ofrecía ciertas oportunidades a un eventual atacante hábil para maniobrar tácticamente, si sabía aprovechar principios como el

[43] ROY, M. «Ukrainian Navy's ship sunk in drone strike: Russian Defence Ministry», *News18*. 28 de agosto de 2025. https://www.news18.com/world/ukrainian-navys-largest-ship-sunk-in-drone-strike-russian-defence-ministry-ws-dl-9535223.html (consultado 13/10/2025)
[44] DEFENSA.COM. «Los drones causan más bajas que la artillería en Ucrania», *Defensa.com*. 23 de abril de 2025. https://www.defensa.com/otan-y-europa/drones-causan-mas-bajas-artilleria-ucrania (consultado 13/10/2025)

enmascaramiento o la velocidad. Los rusos probaron, aprovechando su superioridad numérica y de medios, para poner en práctica las nuevas técnicas de infiltración, introduciendo a finales de julio algunos grupos SRG en la zona occidental de la ciudad de Pokrovsk, lo que puso en graves aprietos a la defensa ucraniana. La difícil situación creada obligó al mando ucraniano a enviar urgentemente algunas de sus mejores tropas (la 155.ª Brigada Mecanizada Separada y la 68.ª Brigada de cazadores), antes de que se consolidara la incursión rusa «para arreglar la situación y evitar que se convierta en un desastre»[45].

A mediados de agosto, los refuerzos ucranianos, llegados oportunamente, lograron estabilizar la situación, por lo que (en el momento de estas líneas) tomar el control de los barrios restantes en el corazón de la ciudad sigue siendo un desafío mayor, a la par que un objetivo principal para los avances rusos.

La ofensiva rusa al norte de Pokrovsk: una catástrofe potencial para Ucrania

El mando ruso era consciente de la escasez de tropas ucranianas en la delgada línea del frente de Pokrovsk, que se había convertido en un problema estructural para la defensa ucraniana. Ucrania enfrentaba un serio problema de tropas para defender sus posiciones a lo largo de todo el frente, circunstancia reconocida por el propio presidente Zelenski al admitir que Rusia movilizaba hasta 45.000 soldados al mes, mientras que Ucrania solo lograba movilizar 25.000[46]. Además, La deserción de 1.700 soldados entrenados en Francia de la 155.ª Brigada (conocida como «Ana de Kiev») el 5 de enero puso de relieve un problema adicional y sistémico de motivación y liderazgo dentro de las fuerzas ucranianas[47].

Esta situación creaba un espacio de oportunidad para la maniobra que los rusos aprovecharon para atacar. Rusia transfirió hasta 15.000 soldados adicionales al sector desde el norte, concentrando más de 120.000 efectivos en la zona del asedio a Pokrovsk.

[45] DIXON, R. «'We Could Lose It in 60 Days': Russia Closes In on Ukrainian Stronghold of Pokrovsk», *The Moscow Times*. 2025, July 29. https://www.themoscowtimes.com/2025/07/29/we-could-lose-it-in-60-days-russia-closes-in-on-ukrainian-stronghold-of-pokrovsk-a90004 (consultado 13/10/2025)
[46] FORNUSEK, Martin. « Russia mobilizes 40,000-45,000 troops per month, Ukraine 25,000-27,000, Zelensky says », *The Kyiv independent*. 28 may, 2025. https://kyivindependent.com/russia-mobilizing-40-000-45-000-troops-per-month-ukraine-25-000-27-000-zelensky-says/ (consultado 13/10/2025)
[47] LEMPEREUR, J. «Offensive russe dans l'óblast de Donetsk, une " catastrophe " pour l'Ukraine?», *Revue Conflits*. 13 de agosto de 2025. https://www.revueconflits.com/offensive-russe-dans-lóblast-de-donetsk-une-catastrophe-pour-lukraine/ (consultado 13/10/2025)

El objetivo ruso era cortar las rutas logísticas entre Pokrovsk y Kramatorsk, centros clave de la resistencia ucraniana.

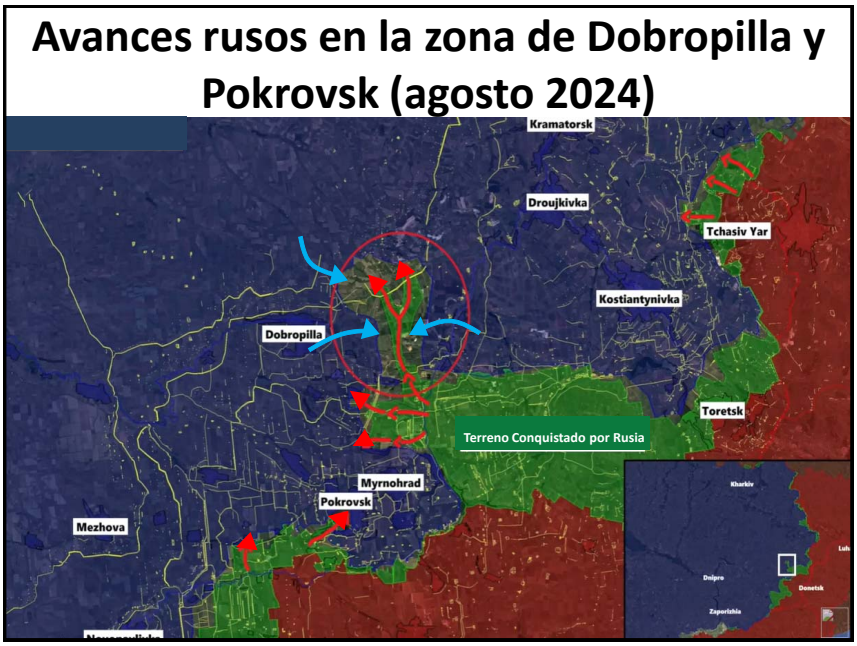
El mando ruso era consciente de que la toma de Pokrovsk no iba a ser sencilla ni barata. Al igual que había ocurrido con otras ciudades que habían sufrido costosos asaltos en los años anteriores, Pokrovsk suponía un claro ejemplo de hasta qué punto el control de zonas urbanas bien atrincheradas es diferente, y mucho más complicado, que el de terrenos abiertos. La ciudad ofrecía cobertura natural a los defensores y dificultaba el avance del atacante, por lo que las tentativas rusas centradas en asaltar calles principales debían enfrentarse a la continua resistencia directa de las fuerzas ucranianas desplegadas en edificios y fortificaciones situadas en posiciones estratégicas.

Este tipo de batallas formaba parte de la llamada «guerra urbana», una lucha compleja, continua y extremadamente difícil, en la que cada paso adelante se iba a topar con fuerte resistencia y sólidas posiciones defensivas ucranianas. Cada edificio y cada calle adquirían importancia estratégica; cada movimiento de acción y de reacción estaba plagado de obstáculos y peligros; y cada zona bajo control ucraniano o conquistada por las fuerzas rusas era escenario de intensos combates para mantener los avances o revertirlos. Así, la situación en este sector se convirtió en una mezcla de progresos y de respuestas tácticas, con enfrentamientos intensos y constantes de ambos lados, en los que cada parte buscaba lograr ganancias sobre el terreno en condiciones complejas impuestas por el paisaje urbano, las fortificaciones y el apoyo tecnológico.

No es algo que ambos combatientes no supieran. La experiencia de la guerra en Ucrania demuestra que los combates urbanos no son fáciles y requieren mucho tiempo y esfuerzo para lograr avances significativos. La situación en Pokrovsk es representativa de lo que enfrentan las fuerzas armadas de cualquier país en ciudades densas, donde las complejas operaciones militares exigen una planificación minuciosa y una distribución adecuada de tropas sobre el terreno.

En la primera semana de agosto de 2025, Rusia lanzó una ofensiva al norte de Pokrovsk, rompiendo las líneas defensivas ucranianas cerca de Dobropilia y avanzando hacia la estratégica carretera T0154 Dobropilia-Kramatorsk, crucial para la logística ucraniana. Pequeñas unidades de infiltración y sabotaje (USR), apoyadas y abastecidas con drones, lograron penetrar las defensas ucranianas, infiltrándose una decena de kilómetros y

creando en dirección a Pokrovsk un doble saliente en forma de «orejas de conejo»[48]. La situación se volvió muy complicada para el mando ucraniano, hasta el punto de que el excomandante de la 12.ª Brigada Azov de la Guardia Nacional de Ucrania, Bohdan Krotevych, llegó a alertar públicamente a su presidente de la situación «desastrosa» de la línea Pokrovsk-Kostiantynivka[49].



Fuente: elaboración propia a partir de https://www.youtube.com/watch?v=6g4-tZ7ybhw (consultado 13/10/2025)

Aunque en los primeros días lograron cierta ganancia territorial en la dirección de Dobropilia, los rusos no fueron capaces de explotar el éxito inicial conseguido. Las fuerzas ucranianas reaccionaron rápidamente para contener los avances retomando parte del territorio perdido. Para ello, enviaron tropas de élite sacadas apresuradamente de otros frentes, entre las que sobresalía el 1.er Cuerpo Azov de la Guardia Nacional ucraniana, una unidad considerada de las más experimentadas y que se había

[48] LE MONDE. «Guerre en Ukraine: les troupes russes menacent la région de Donetsk», *Le Monde*. 2025, 20 août. https://www.lemonde.fr/international/article/2025/08/20/guerre-en-ukraine-la-percee-russe-est-bloquee-dans-la-region-de-donetsk_6632164_3210.html (consultado 13/10/2025)
[49] KROTEVYCH, Bohdan. *X*. https://x.com/BohdanKrotevych/status/1954987845698965587 (consultado 13/10/2025)

destacado en la defensa de la ciudad de Mariupol en 2022[50]. Estos refuerzos ucranianos realizaron con éxito operaciones de estabilización y recuperaron dos zonas de aproximadamente 50 km² tomadas por Rusia. El terreno abierto y el uso táctico intensivo de drones FPV facilitaron la maniobra ucraniana, al impedir el despliegue de vehículos blindados rusos en apoyo de sus unidades de vanguardia.

El frente se estabilizó temporalmente con el envío de las reservas ucranianas y la rápida contraofensiva que obligó al ejército ruso a consolidar sus posiciones alrededor de Novotoretske, en la base del saliente de las «orejas de conejo». El balance a finales de agosto mostraba que los ataques rusos al norte de Pokrovsk, aunque relevantes tácticamente, no se habían traducido en una ruptura estratégica debido a la rápida reacción ucraniana y el empleo intensivo de drones para frenar el avance ruso.

A finales de agosto, el mando ruso incremento la concentración de tropas en el sector de Pokrovsk, posicionando un total de entre 100.000 y 112.000 soldados, marines y paracaidistas desplazados desde Sumy y Jersón para el empuje decisivo contra las defensas orientales de Ucrania. Por su parte, el 7.º Cuerpo de Asalto Aerotransportado ucraniano declaró operaciones defensivas totales alrededor de Pokrovsk–Myrnohrad. Esta agrupación equivale a 10–12 divisiones, con 200–250 sistemas de artillería y cientos de vehículos blindados, lo que constituye la mayor concentración en un solo eje desde 2022.

Como resumen de la situación en octubre de 2025, podría decirse que Ucrania ha estabilizado el frente en Dobropilia y Liman, al norte de Pokrovsk, gracias al uso intensivo de drones y tácticas de dispersión para evitar bajas masivas, así como la oportuna llegada a sectores críticos de refuerzos compuestos por unidades de élite, como la Brigada Azov, trasladadas de otros frentes. Por su parte, Rusia ha logrado infiltrarse en la ciudad, tomando varias zonas industriales al oeste. El escenario futuro más probable es el de una mayor escalada rusa, con un posible cerco total de Pokrovsk que corte las rutas hacia Konstiantynivka y Toretsk. La pérdida de Pokrovsk supondría un golpe estratégico para Ucrania[51]. Otro escenario, menos probable, es un estancamiento

[50] PREMIER CORPS *AZOV* DE LA GARDE NATIONALE D'UKRAINE. «Déclaration du Premier Corps Azov de la Garde nationale d'Ukraine». 12 août, 2025. https://x.com/azov_media/status/1955214981961503112 (consultado 13/10/2025)
[51] LÓPEZ, A. «Ucrania se acerca a una batalla estratégica en Pokrovsk», *Diario Red*. 24 de julio de 2025. https://www.diario-red.com/articulo/internacional/ucrania-acerca-batalla-estrategica-pokrovsk/20250724185944051571.html (consultado 13/10/2025)

táctico, como consecuencia de la superioridad tecnológica ucraniana en drones y del crecimiento de su industria armamentística[52].

Ventajas y limitaciones de las nuevas técnicas de infiltración rusas

La operación de infiltración por parte de las fuerzas rusas en Pokrovsk muestra tanto las ventajas como las limitaciones del empleo de los pequeños «grupos de sabotaje y reconocimiento» (SRG) asistidos por drones de vigilancia e información, que aprovechan el «sobreestiramiento» de las fuerzas ucranianas para infiltrarse por los huecos en sus defensas y romper el estancamiento sobre el terreno.

En las operaciones actuales, las tácticas rusas para abrir brechas en las defensas ucranianas han pasado de ataques masivos con medios blindados a operaciones de infiltración más discretas y más cuidadosamente preparadas. En lugar de emplear batallones acompañados de columnas de carros de combate, que se ven detenidas por las fortificaciones y destruidas por el fuego preciso de la artillería y un creciente empleo masivo de drones, las fuerzas rusas confían cada vez más en pequeñas unidades de infantería a pie especializadas en infiltrarse, a menudo sin apoyo directo de blindados, aprovechando el terreno por los sectores defensivos menos fortificados o más débilmente defendidos.

Rusos y ucranianos han aprendido que, en los campos de batalla del Donbás, todo es tan visible que cualquier vehículo se convierte en un blanco inmediato.

Los ucranianos fueron los primeros en comprender cómo combatir contra agrupaciones acorazadas y mecanizadas y, desde el primer momento de la invasión, empezaron a usar cantidades crecientes de drones y a invertir fuertemente en ellos. Rusia también ha aprendido de los fracasos, desarrollando sus propios drones, en una especie de competencia tecnológica entre ambas partes para ver quién diseña mejores sistemas.

El resultado es que las grandes columnas de tanques, características de las guerras del pasado, son ahora poco comunes, en claro contraste con las operaciones iniciales, en febrero de 2022, cuando se veían movimientos masivos de tropas rusas dotadas de

[52] INFOBAE. «Los militares ucranianos que resisten la ofensiva rusa: “El que tenga mejores drones va a ganar esta guerra”», *Infobae*. 6 de octubre de 2025. https://www.infobae.com/america/mundo/2025/10/06/los-militares-ucranianos-que-resisten-la-ofensiva-rusa-el-que-tenga-mejores-drones-va-a-ganar-esta-guerra/ (consultado 13/10/2025)

abundante equipamiento militar pesado. Las columnas blindadas han pasado a ser anecdóticas y rara vez constan de más de diez vehículos, usándose generalmente como medio de transporte y sin entrar directamente en combate.

Su empleo operativo en los campos de batalla de Ucrania ofrece un balance mixto. Los carros de combate, como el Leopard 2A6, presentan vulnerabilidades en su blindaje ante amenazas modernas, especialmente drones y misiles antitanque que atacan desde múltiples ángulos. Además, su blindaje está diseñado para combatir amenazas de guerra convencional más clásicas, no los desafíos actuales como los drones y misiles avanzados. Sin embargo, sigue siendo un arma eficaz para contrarrestar las ofensivas rusas gracias a su potencia de fuego y tecnología avanzada de mando y control[53].

Por el contrario, la guerra en Ucrania ha puesto en valor la importancia de combinar unidades ligeras con drones, en lo que ha venido a llamarse la «guerra en bicicletas». Se trata de pequeños grupos de soldados, incluso combatientes solitarios, que ocupan el terreno «metro a metro», usando motocicletas, cuatrimotores (quads), o avanzando a pie. El avance está precedido por drones empleados tanto para obtener inteligencia como para destruir objetivos. Los ataques locales se llevan a cabo con «grupos pequeños de soldados», generalmente de dos a cuatro integrantes, cuya gran ventaja es la «invisibilidad»: de noche suelen llevar abrigos especiales que ocultan la temperatura corporal, para evitar los drones de reconocimiento equipados con cámaras térmicas.

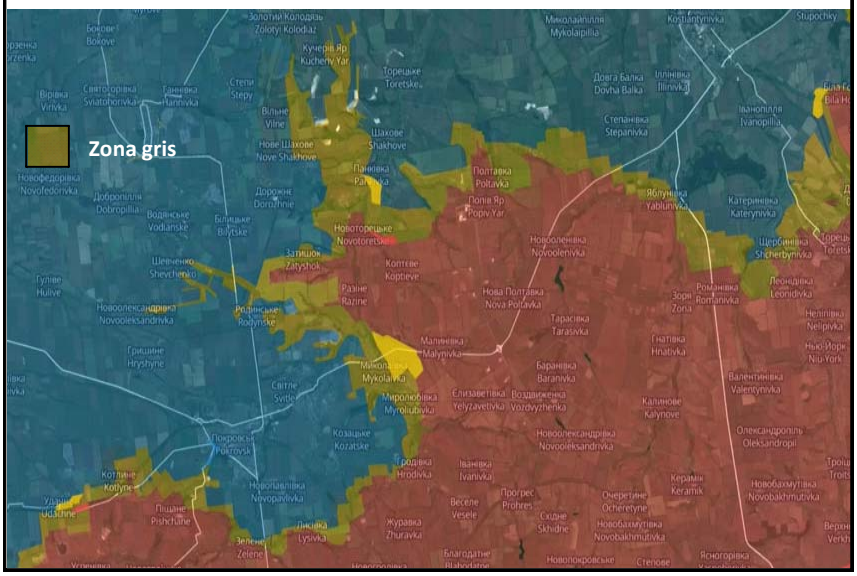
De esta manera, pueden sortear los puntos fuertes de la defensa y penetrar en el interior del territorio controlado por Ucrania. Una vez sorteadas las primeras líneas de defensa ucranianas, se colocan en posiciones defensivas y solicitan refuerzos para consolidar su avance. Las penetraciones suelen tener una profundidad entre los 15 y los 20 kilómetros, lo que les permite atacar los centros logísticos ucranianos avanzados y ocupar los nudos de comunicaciones críticos. Al amenazar las líneas de abastecimiento, el mando ucraniano se ve obligado a desviar recursos críticos para taponar esas brechas.

El resultado es un cambio, a medida que avanza la guerra en la morfología de la línea del frente, con la aparición de sectores particularmente móviles, con posiciones o espacios no ocupados permanentemente. Se crea así una amplia «zona gris» entre las

[53] EL PAÍS COSTA RICA. «Expertos rusos señalan los puntos flojos del tanque alemán Leopard 2». 18 de mayo de 2025. https://www.elpais.cr/2025/05/18/expertos-rusos-senalan-los-puntos-flojos-del-tanque-aleman-leopard-2/ (consultado 13/10/2025)

fuerzas ucranianas y rusas, de 20 a 30 km de ancho, donde la presencia omnipresente de los drones hace que las posibilidades de supervivencia sean muy bajas. En esta zona se pueden encontrar soldados rusos en una casa, soldados ucranianos en otra, o incluso soldados aislados de uno u otro bando detrás de las líneas.

“Zona gris” en el sector de Pokrovsk-Konstatinivka



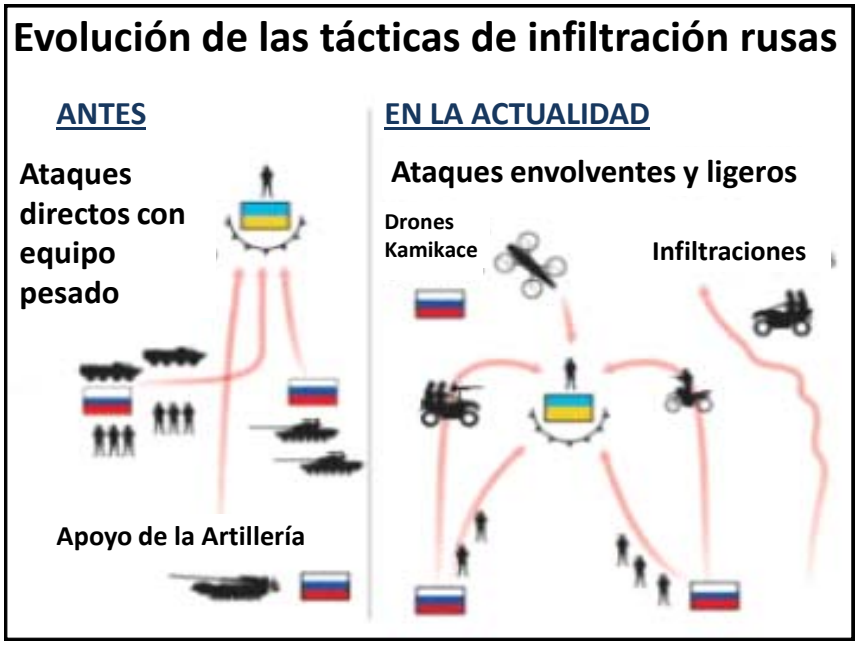
Fuente: Geoestrategia.eu. Zona gris en el sector de Pokrovsk-Kostiantynivka [Mapa]. 2025. https://geoestrategia.eu/noticia/43574/ultimas-noticias/mas-cerca-del-colapso-las-tropas-ucranianas-de-la-otan-se-encuentran-bajo-presion-maxima-en-cuatro-direcciones-del-frente.html (consultado 13/10/2025)

Dentro de la zona gris se puede distinguir la llamada «zona de muerte», un área limítrofe entre 500 metros y 6 a 10 km de ancho, donde los límites entre la línea del frente, las posiciones y la tierra de nadie se difuminan. Aquí están mezcladas las tropas ucranianas y rusas hasta el punto de que, a veces, las posiciones se entrelazan literalmente, con un extremo de una trinchera controlada por los ucranianos y el otro por los rusos. Un ejemplo clásico es la dirección de Dobropilia, donde las posiciones rusas se encontraban en septiembre de 2025 rodeadas por tropas ucranianas, pero continuaban «existiendo» gracias a la logística apoyada por robots terrestres y drones pesados.

La clave del éxito para sobrevivir en la «zona de muerte» reside en la sorpresa y en la velocidad para cruzarla antes de que puedan reaccionar los drones ucranianos. El patrón

táctico es siempre el mismo: la artillería rusa obliga a las fuerzas ucranianas a buscar protección, para a continuación, los drones kamikaze golpear las fortificaciones y las líneas logísticas y de evacuación, aislándolas. En ese tiempo los equipos SGR salen a toda velocidad y cruzan la «zona de muerte», normalmente en no más de cinco a diez minutos. Si lo logran, desmontan y pasan a combatir a pie.

Una unidad típica SGR está compuesta por entre seis y dieciséis soldados en seis u ocho motos ligeras (normalmente chinas de 250 a 300 centímetros cúbicos), compradas en masa en mercados civiles. Cada motorista porta únicamente su fusil, granadas y a veces un RPG o un lanzagranadas. Al menos uno lleva un detector de drones que pita cuando un UAV enemigo emite cerca, y dos o tres cargan antenas triples para intentar cortar la señal de los FPV ucranianos.



Fuente: elaboración propia basada en informes militares recientes

Esta técnica de infiltración, destinada a reactivar la maniobra, se ha popularizado desde los primeros empleos sistemáticos de motos o quads a finales del 2024, en el eje de Pokrovks, cuando el mando ruso entendió que la «zona de muerte» se había extendido en una profundidad de varios kilómetros. Desde entonces, su uso no ha dejado de crecer,

hasta el punto de que, actualmente, en algunos sectores del frente, alrededor de una cuarta parte de los asaltos rusos implican motos o combinaciones moto, quad, buggy, y la tendencia sigue al alza[54].

Se trata de una táctica que exige un bombardeo inicial que fije al defensor al terreno e impida su reacción antes de que los grupos SGR completen la infiltración y entren unidades más pesadas que consoliden las posiciones clave y amenacen las líneas de suministro ucranianas. Cuando el defensor es capaz de reaccionar a tiempo, los drones FPV salen en enjambre sobre los atacantes. En estos casos, la tasa de supervivencia es muy baja, y se calcula que entre el 80 % y 90 % de estos combatientes no regresa tras la incursión[55], lo que obliga a rotaciones muy cortas en una táctica de consumo que exige un coste humano muy alto a cambio de escasos metros de terreno. Por ello, únicamente cuando el bombardeo fija al adversario, el terreno ampara el avance, y detrás hay en masa suficientes de tropas para consolidar la posición tomada previamente por un pequeño grupo SGR, entonces la moto restituye la maniobra y vuelve a haber avance, aunque sea costoso y frágil.

La táctica de utilizar vehículos ligeros (motocicletas, quads, «carritos de golf», etc.) con pequeños grupos de combatientes con el fin de limitar las pérdidas[56], hace que la base actual del asalto se parezca mucho a una película de ciencia ficción, algo así como Mad Max aunque a menor escala: grupos de soldados montando motocicletas o quads y rodeados de drones.

Por su parte, la respuesta ucraniana es una mezcla de alta y de baja tecnología. Ucrania emplea inteligencia artificial (IA) para contrarrestar los efectos de la guerra electrónica, causante de la neutralización de más del 70 % de los ataques de drones, de modo que el dron dotado de IA con capacidad de autoseguimiento de objetivos rápidos sin piloto humano, sigue atacando el blanco aunque pierda conexión con el operador[57]. También Ucrania emplea redes de *software* que coordinan enjambres de drones y tapan

[54] 1000 NOTICIAS. «Ucrania se sumó a la guerra de motocicletas de Rusia». 16 de junio de 2025. https://1000noticias.com.py/2025/06/16/ucrania-se-sumo-a-la-guerra-de-motocicletas-de-rusia/ (consultado 13/10/2025)
[55] HAMBLING, D. «Race or die: Russian survival guide for Mad Max motorbike assaults», *Forbes*. 10 de junio de 2025. https://www.forbes.com/sites/davidhambling/2025/06/10/race-or-die-russian-survival-guide-for-mad-max-motorbike-assaults/ (consultado 13/10/2025)
[56] LEGRAND, C. «¿Ha comenzado ya la ofensiva rusa de verano?», *Le Grand Continent*. 17 junio de 2025. https://legrandcontinent.eu/es/2025/06/17/ha-comenzado-ya-la-ofensiva-rusa-de-verano/ (consultado 13/10/2025)
[57] EL CONFIDENCIAL. «Ucrania usará 33.000 nuevos drones con IA para detener la ofensiva rusa». 13 de agosto de 2025. https://www.elconfidencial.com/tecnologia/novaceno/2025-08-13/ucrania-rusia-guerra-drones-inteligencia-artificial_4190906/ (consultado 13/10/2025)

corredores previsibles, junto a alambradas de espino y obstáculos antimovilidad, zanjas, etc. La alambrada vuelve a recuperar un papel protagonista en el campo de batalla, al combinarse con los fuegos de mortero y artillería sobre las líneas de acceso.

La idea es que, cuanto más predecible es el corredor, bosque, trinchera utilizado para la infiltración, más fácil resulta bloquearlo con fuego de supresión y alambradas y también con drones con IA. Si el defensor consigue cerrar rápidamente con drones FPV controlados a distancia, que permiten identificar los objetivos y asestar golpes precisos, la incursión termina en desastre. La eficacia de estos drones es tal, que se estima que entre el 75 y el 80 % de las bajas en ambos bandos son causadas por drones FPV, un porcentaje incluso superior al de la artillería[58].

La consecuencia es que los ataques rusos tienen que ser de pequeña escala y constantes para erosionar las defensas ucranianas mediante la reiteración, buscando constantemente crear brechas para penetraciones más profundas. Sin embargo, estas tácticas de desarrollo lento no ofrecen victorias instantáneas o decisivas. Además, las fuerzas ucranianas se han adaptado a las mismas desplegando sus propios drones, colocando extensos campos de minas y confiando en el fuego indirecto de la artillería para detener y destruir a los equipos infiltración antes de que su penetración se convierta en un avance decisivo. También han utilizado contraataques inmediatos para impedir su consolidación sobre el terreno. Esto hace que, si bien el avance ruso resulte evidente en diversos sectores del frente, lo haya sido lento y costoso, requiriendo un enorme esfuerzo convertir las infiltraciones iniciales en un control territorial más amplio.

La impresión que ofrece el campo de batalla en Ucrania es de retorno a la guerra de trincheras de la Primera Guerra Mundial, aunque con una diferencia fundamental: en aquella, ambos bandos estaban clavados en el terreno por el fuego de artillería; ahora, lo que los fija es el reconocimiento permanente. Ambas partes lo ven todo, y en cuanto asoman fuerzas más numerosas, son inmediatamente detectadas y atacadas por todos los medios posibles. Los drones han pasado, así, a convertirse en el elemento decisivo de esta estrategia, no solo para detectar objetivos y dirigir los ataques aéreos y el fuego de artillería, sino también para aprovechar la desorganización de las unidades enemigas y atacar directamente objetivos al descubierto o escasamente protegidos.

[58] DEFENSA.COM. «Los drones causan más bajas que la artillería en Ucrania». 23 de abril de 2025. https://www.defensa.com/otan-y-europa/drones-causan-mas-bajas-artilleria-ucrania (consultado 13/10/2025)

Los drones rusos Lancet o «drones suicidas», más rápidos que los Gerán, se consideran municiones merodeadoras especialmente aptas para atacar tanto objetivos fijos como móviles, incluyendo vehículos blindados ligeros, sistemas de radar y baterías de artillería, al ser drones explosivos de pequeño tamaño, con una envergadura pequeña de alrededor de 1,60 metros y estar equipados con cuatro alas y un motor propulsor trasero[59].

El modelo más avanzado Lancet-3 ha sido clave para destruir una parte significativa de la artillería occidental suministrada a Ucrania, debido a su capacidad para realizar ataques de contrabatería con alta precisión mediante guiado óptico-electrónico y, opcionalmente, control remoto o autónomo. Además, está equipado con cámaras térmicas para ataques nocturnos, posee un gran alcance (hasta 40-50 millas) y dispone de diversas ojivas[60]. Son, por tanto, considerados un arma letal y eficiente, con un coste relativamente bajo que permite su uso masivo en el campo de batalla, y han cambiado sustancialmente la dinámica de la guerra en Ucrania al poner bajo presión a la artillería y a las defensas ucranianas.

La guerra en el frente interior

Pero los drones no se limitan a la línea del frente. Rusia también ha empleado una cantidad ingente de drones y misiles contra infraestructuras civiles y militares en el interior de Ucrania, con cifras que superan los 500 drones y más de 50 misiles en un solo ataque nocturno[61]. Se trata de una campaña coordinada dirigida a debilitar su defensa y minar la voluntad de resistencia de su población, en la que, mes tras mes, los rusos han utilizado misiles y drones para dañar centrales eléctricas y depósitos de combustible, comprometiendo la logística de defensa del enemigo, pero también dejando a la población a oscuras y sin calefacción durante los meses de invierno.

[59] ISRAEL NOTICIAS. «Los drones rusos Lancet redefinen la guerra con su letalidad». 16 de febrero de 2025. https://israelnoticias.com/militar/los-drones-rusos-lancet-redefinen-la-guerra-con-su-letalidad/ (consultado 13/10/2025)
[60] UNITED24 MEDIA. «Rusia lanza en Ucrania un dron Lancet de última generación con mayor alcance y carga útil más letal». 24 de septiembre de 2025. https://united24media.com/es/latest-news/rusia-lanza-en-ucrania-un-dron-lancet-de-ultima-generacion-con-mayor-alcance-y-carga-util-mas-letal-11935 (consultado 13/10/2025)
[61] INFOBAE. «Ucrania denunció que hay miles de componentes occidentales en los drones y misiles que utiliza Rusia». 6 de octubre de 2025. https://www.infobae.com/america/mundo/2025/10/06/ucrania-denuncio-que-hay-miles-de-componentes-occidentales-en-los-drones-y-misiles-que-utiliza-rusia/ (consultado 13/10/2025)

Los ataques rusos se efectúan de una manera sincronizada, empleando diversos medios. En una secuencia muy bien coordinada se lanza primero los drones Gerán, más lentos, seguidos de los drones Lancet, más rápidos; luego, los misiles de crucero y, finalmente, los misiles balísticos, de manera que todos impacten aproximadamente al mismo tiempo, produciendo la saturación de las defensas aéreas ucranianas y creando el caos.

Rusia ha incrementado significativamente la frecuencia de sus ataques con drones y misiles desde comienzos de 2025, duplicando el volumen de proyectiles comparado con el último semestre de 2024. También ha incrementado de forma significativa su fabricación de misiles balísticos, la cual creció un 66 % en el último año[62]**.** Ello ha permitido a Rusia aumentar drásticamente la cantidad de misiles y drones lanzados contra Ucrania.



Fuente: CSIS (Dr. Yasir Atalan), Petro Ivaniuk, UAF. *BBC*. https://www.bbc.com/mundo/articles/c754d0qkx42o (consultado 13/10/2025)

[62] SUBIRÁ, C. «Putin ha duplicado los bombardeos contra Ucrania desde que Trump volvió en enero a la Casa Blanca», *El Español*. 8 de agosto de 2025. https://www.elespanol.com/mundo/europa/20250808/putin-duplicado-bombardeos-ucrania-trump-volvio-enero-alacasablanca/1003743878995 (consultado 13/10/2025)

Solo en junio de 2025 lanzó cerca de 5.000 drones, quince veces más que en el mismo periodo de 2024. Esta gran cantidad ha permitido reducir la tasa de interceptación a menos del 50 %, una cifra muy inferior a años anteriores, cuando superaba el 80 %[63]. Se trata de una estrategia para presionar a Ucrania y desgastar su capacidad de resistencia[64], saturando sus defensas antiaéreas para abrir camino a futuras ofensivas por tierra, además de sembrar terror e intimidación entre la población civil.

No obstante, la defensa antiaérea ucraniana está sabiendo reaccionar y es cada vez más efectiva a la hora de derribar los drones y un número importante de los misiles rusos. También la respuesta ucraniana intenta actuar de la misma manera, con la misma estrategia de golpear en el interior de Rusia, aunque es mucho más difícil para Kiev causar un daño equivalente a un país tan grande. Por otra parte, la dimensión geográfica proporciona cierta ventaja a Ucrania, dado que, si bien Rusia tiene defensas antiaéreas potentes alrededor de Moscú y de sus instalaciones militares, su territorio es demasiado grande para cubrir todo. Esto explica que instalaciones, principalmente energéticas, muy alejadas del frente y antes consideradas seguras, estén siendo atacadas con éxito.

Si en el pasado los ucranianos habían alcanzado esporádicamente refinerías y depósitos de combustible al otro lado de la frontera rusa, en esta guerra híbrida que se superpone a la convencional, los ataques ucranianos, cada vez más frecuentes, están afectando al suministro de energía, incluyendo el que todavía se mantiene entre los países de la Unión Europea y Rusia. Los ucranianos han bombardeado el oleoducto Druzhba, que transporta petróleo de Rusia a Hungría y Eslovaquia, es decir, a dos Estados de la UE, lo que se ha traducido en un agravamiento de las relaciones entre estos dos países y Ucrania, al tiempo que ha tensado las relaciones en el interior de la UE. Cuando Budapest y Bratislava enviaron una carta a Bruselas instando a la Comisión Europea a «tomar medidas definitivas contra los repetidos ataques de Ucrania al gasoducto Druzhba… Constituyen un ataque directo e inaceptable contra nuestro país», la respuesta del ministro de Asuntos Exteriores de Ucrania, Andriy Sybiha, no se hizo esperar: Hungría «debería quejarse a sus aliados en Moscú por los problemas de

[63] LE GRAND CONTINENT. «L'armée russe a lancé près de 5 000 drones contre l'Ukraine en juin — soit 15 fois plus qu'au cours de la même période en 2024», *Le Grand Continent*. (2025, 29 juin). https://legrandcontinent.eu/fr/2025/06/30/larmee-russe-a-lance-pres-de-5-000-drones-contre-lukraine-en-juin-soit-15-fois-plus-quau-cours-de-la-meme-periode-en-2024/ (consultado 13/10/2025)

[64] FOUDA, M. «Zelenski denuncia una campaña rusa de "terror e intimidación" contra Ucrania», *Euronews* (España). 13 de julio de 2025. https://es.euronews.com/my-europe/2025/07/13/zelenski-denuncia-una-campana-rusa-de-terror-e-intimidacion-contra-ucrania (consultado 13/10/2025)

suministro, ya que es Rusia, no Ucrania, quien inició esta guerra y se niega a ponerle fin»[65].

Las estimaciones indican que, a finales de agosto, los ataques ucranianos habían logrado reducir en al menos el 17 % la capacidad total de refino de Rusia, equivalente a unos 1,1 millones de barriles diarios. Solo en agosto, los drones ucranianos llevaron a cabo no menos de diez ataques, principalmente en la zona entre Ryazan y Volgograd, siendo especialmente relevante el ataque llevado a cabo el 26 de agosto contra el oleoducto Ryazan-Moscú, una de las principales rutas de suministro de combustible de Rusia a Moscú, que forzó un alto indefinido a las entregas de petróleo a la capital[66].

Puede decirse que los mejores resultados en la guerra, los está obteniendo Ucrania con los ataques contra las infraestructuras rusas. Aunque Rusia es considerada una de las principales potencias energéticas del mundo, los ataques masivos de aviones no tripulados ucranianos han revelado sus vulnerabilidades al lograr destruir una parte significativa de su infraestructura de refino, causando escasez de combustible en el mercado nacional y dañando la principal fuente de financiamiento de Moscú para su esfuerzo de guerra[67]. Esto indica que la campaña ucraniana contra estas infraestructuras, como oleoductos o refinerías, está siendo mucho más seria y exitosa que en ocasiones anteriores.

Y es que el escenario ha cambiado. Ucrania ha desarrollado y fabricado en masa drones de largo alcance, capaces de volar cientos de kilómetros, esquivar radares y golpear con precisión zonas críticas de una refinería, como las unidades de destilación, los sistemas de bombeo o los sistemas de almacenamiento de crudo. No se trata solo de alcanzar el objetivo, sino de elegir las partes exactas cuya destrucción paralice toda la instalación durante semanas. Esto se ha logrado gracias a una combinación de inteligencia muy precisa con el uso de satélites occidentales, imágenes comerciales, datos de sensores

[65] IL MESSAGGERO. «Attacchi incrociati a oleodotti e centrali. Colpita anche una fabbrica americana», *Il Messaggero*. 23 agosto de 2025. https://www.ilmessaggero.it/mondo/attacchi_incrociati_oleodotti_centrali_colpita_fabbrica_americana-9025674.html (consultado 13/10/2025)
[66] DEFENSE EXPRESS. «Russia's energy infrastructure under pressure: Ukrainian drone attacks and Ryazan–Moscow pipeline explosion», *Defence-UA*. 28 de agosto de 2025. https://en.defence-ua.com/news/russias_energy_infrastructure_under_pressure_ukrainian_drone_attacks_and_ryazanmoscow_pipeline_explosion-15626.html (consultado 13/10/2025)
[67] EURONEWS. «Ucrania elimina el 17 % de la capacidad de refinado de petróleo de Rusia, provocando escasez». 26 de agosto de 2025. https://es.euronews.com/2025/08/26/ucrania-elimina-el-17-de-la-capacidad-de-refinado-de-petroleo-de-rusia-provocando-escasez (consultado 13/10/2025)

en abierto y a una capacidad creciente para coordinar ataques simultáneos o repetidos sobre un mismo complejo industrial.

En la batalla contra los drones rusos en el interior de Ucrania también ha jugado un papel relevante la aviación ucraniana. Aunque aeródromos militares como los de Myrhorod o Ternópil, utilizados como bases aéreas principales en el oeste, han sufrido ataques, Ucrania, con ayuda occidental, ha rehabilitado antiguos aeródromos soviéticos para mantener su aviación en funcionamiento. Sin embargo, no existe supremacía aérea: los F-16 ucranianos no se arriesgan a penetrar en territorio enemigo debido al riesgo que suponen las defensas antiaéreas rusas. Su función principal es interceptar misiles de crucero rusos.

Conclusiones

El enfrentamiento en Ucrania está transformando el carácter de la guerra de una manera tan profunda que las enseñanzas extraídas en los niveles estratégico, operacional y táctico se harán sentir en los conflictos futuros. Las ofensivas rusas y las respuestas ucranianas muestran cómo, en el marco estratégico de las operaciones, se abren nuevas posibilidades para que unos u otros rompan la actual guerra posicional y restituyan la maniobra en el campo de batalla.

A pesar de su lento progreso, Rusia tiene en estos momentos, una situación militar favorable. Utilizando una táctica tipo «salami», con avances mínimos pero acumulativos de sus tropas, los rusos han podido mantener su potencial ofensivo, e incluso en algunos aspectos incrementarlo, a pesar de las enormes pérdidas sufridas y del bloqueo al que se encuentran sometidos. El presidente ruso, Vladimir Putin, sigue comprometido con su teoría de la victoria, consistente en mantener el esfuerzo de guerra durante más tiempo que Ucrania y sobrevivir, a la vez, a las sanciones de Occidente, en el convencimiento de que, en una guerra de desgaste llevada al extremo, el vencedor es el que pone el último soldado en el campo de batalla.

En general, y vista la dificultad para tomar ciudades importantes, la estrategia rusa parece orientarse, más que a capturar estas, a debilitar las defensas ucranianas mediante una presión continua, desgastando sus fuerzas, expandiendo el frente y cortando las líneas de suministro, para generar el colapso en algún sector ucraniano. El

centro de gravedad del esfuerzo militar ruso, más que el territorio, sería el ejército ucraniano, de acuerdo con la lógica de desgaste en que ha devenido la guerra. No se trata de una estrategia sencilla, rápida o barata, pues requiere ponderar los esfuerzos ofensivos en las distintas direcciones de ataque, enfrentados a una resistencia ucraniana feroz, y priorizar aquellos que tienen mayor probabilidad de éxito.

Mientras tanto, Ucrania, con menos medios, pero con una gran voluntad de resistencia, está aplicando inteligentemente un concepto general de la acción defensiva, que consiste en resistir tenazmente, pero de manera racional, infligiendo el máximo de pérdidas posibles al enemigo, al tiempo que minimiza las propias. Ucrania ha sabido aprovechar que las fuerzas rusas han estado atacando a lo largo de casi toda la línea del frente durante meses para construir amplias fortificaciones en profundidad. Apoyándose en fuertes posiciones defensivas, normalmente ciudades, sus fuerzas armadas están haciendo maniobras ofensivas limitadas —dados los recursos con los que cuenta—, planificando y ejecutando acciones de contraataque locales de pequeña dimensión. También, el mando ucraniano está demostrando una gran habilidad para mover rápidamente sus reservas hacia los sectores atacados con la finalidad de recuperar el terreno perdido y estabilizar la línea del frente.

Hasta ahora, esta combinación de estrategias ucranianas está teniendo un éxito aceptable para contener las incursiones rusas, aunque podría ocurrir que, si el conflicto se prolonga en el tiempo, el resultado final sea el agotamiento de sus reservas. En cualquier caso, se trata de la única estrategia posible para Ucrania, dadas sus difíciles circunstancias. Es posible que sus fuerzas armadas logren contener los ataques rusos o, al menos, minimizarlos (Ucrania lleva años haciéndolo), pero también cabe la posibilidad, si atendemos a la experiencia de Kursk, de que tarde o temprano, las fuerzas rusas logren romper el frente en algún punto o cortar las líneas de abastecimiento de las ciudades en las que se apoyan. La experiencia de la batalla por el saliente de Kursk en 2025 demuestra que, en la guerra de Ucrania, la defensa de un sector del frente termina cuando la logística colapsa[68].

La inferioridad de medios, hace que la estrategia ucraniana se centre fundamentalmente en aprovechar las oportunidades que surgen de contar con un ciclo de innovación

[68] BBC News. «Ukrainian drones strike bombers during major attack in Russia» (English version), *BBC*. (2025, July 31). https://www.bbc.com/ukrainian/articles/cn0zdlzz8nlo (consultado 13/10/2025)

tecnológica y doctrinal más rápido que el ruso para lograr la sorpresa táctica. Esta se produce como consecuencia de las ventajas temporales que proporcionan las innovaciones aplicadas en momentos clave y en coordinación con las operaciones terrestres.

Cuando la ventaja tecnológica desaparece, también lo hace la sorpresa. El campo de batalla vuelve a ser parcialmente transparente por la acción ininterrumpida de los drones, que permiten observar las concentraciones y los despliegues de fuerzas, aunque no pueden discernir con total fiabilidad su intención[69]. Al estar guiados por fibra óptica, los drones FPV resultan casi imposibles de interferir, por lo que no solo sirven para detectar objetivos y dirigir los ataques aéreos y el fuego de artillería, sino también para atacar directamente blancos al descubierto o insuficientemente protegidos.

Puede decirse que, en Ucrania, la acción de los drones ha modificado radicalmente la manera de concebir el reconocimiento, la vigilancia, la defensa e incluso el abastecimiento de las tropas. Los ucranianos los utilizan de forma masiva para destruir las pequeñas incursiones ofensivas rusas. Por su parte, los rusos los emplean para erosionar las defensas ucranianas de manera y crear pasillos por donde infiltrar pequeñas unidades de asalto, previas a penetraciones más profundas.

Se obtiene así un entorno operativo en el que es posible, al menos localmente, despejar «la niebla de la guerra» y en el que los drones FPV se han convertido en el elemento clave de la doctrina táctica en las proximidades de la línea de contacto, tanto en las operaciones ofensivas, como en las defensivas. El resultado es un frente cambiante que ha dejado de ser una línea recta, para convertirse en un espacio de contacto caótico donde el peligro es constante y la supervivencia no depende de la fuerza individual, sino de la flexibilidad, la movilidad, la habilidad tecnológica y la organización.

La presencia de la infantería en la zona de contacto, un concepto tradicional de la guerra de posiciones, ha dejado de ser un axioma en la actual guerra en Ucrania. En lugar de una línea estática de posiciones ocupadas por la infantería que mantienen una apariencia de control territorial, la zona de contacto se ha transformado en una «zona de muerte»

[69] KAGAN, F. W., *et al.* «Ukraine and the problem of restoring maneuver in contemporary war», *Institute for the Study of War*. (2024, August 12). https://understandingwar.org/research/future-of-war/ukraine-and-the-problem-of-restoring-maneuver-in-contemporary-war/ (consultado 13/10/2025)

controlada por drones, donde la defensa ya no se presenta como una línea de posiciones que detiene el avance del enemigo.

No obstante, la realidad actual de la defensa ucraniana es que siguen manteniendo una doctrina basada en posiciones estáticas, a pesar de que las grandes distancias entre las mismas (hasta 1 km) impiden que puedan controlar efectivamente el área circundante, al tiempo que su *estaticidad* y permanencia prolongada en el tiempo, hace que sean especialmente vulnerables al fuego enemigo.

Tampoco resulta fácil fortificar las posiciones, lo que se traduce en una baja capacidad defensiva en la línea de contacto directo con el enemigo. Igualmente, la logística resulta muy complicada en la «zona de muerte», lo que hace que, con frecuencia, sea imposible abastecer las posiciones, rotar las unidades y evacuar a los heridos de manera oportuna, con el consiguiente efecto acumulativo sobre la moral y el estado psicológico de las unidades del frente.

Finalmente, esta concepción defensiva ucraniana también repercute en los apoyos de fuego, ya que al sobreextender las defensas, también lo hacen los medios artilleros, lo que agota las reservas de potencia de fuego disponibles y dificulta concentrar los fuegos en las direcciones críticas.

En definitiva, Ucrania debería cambiar su concepción de la defensa posicional, dado que sus patrones repetitivos de comportamiento facilitan a los rusos predecir y ajustar sus ataques en función de la información obtenida de la observación con drones. Ucrania debería mirar menos al territorio y más al factor tiempo medido en condiciones de combate. Se trata de obtener y analizar la inteligencia y emitir las órdenes para ajustar los despliegues en tiempo oportuno, de manera que respondan a los cambios en el campo de batalla más rápidamente de lo que son capaces de hacerlo los rusos. Solo así, Ucrania logrará sobrevivir y, quizá, derrotar en el campo de batalla a un enemigo que cuenta con todos los requisitos previos para la victoria.

En estos momentos, el desafío militar sigue siendo máximo para Ucrania, y el gran interrogante es si, y hasta cuándo, sus defensas escalonadas y sus reservas podrán contener la ofensiva rusa de otoño sin perder el cinturón urbano de ciudades fortificadas que se extienden desde Pokrovsk hasta Slovyansk. El elemento determinante no es la concentración de tropas rusas, sino la capacidad ucraniana de frenar su avance. Si las defensas se mantienen al menos hasta la llegada de la «rasputitsa» otoñal —Ucrania ha

dado buena prueba de saber hacerlo en el pasado—, se socavaría la narrativa de victoria inevitable rusa, se estabilizaría el frente y se recuperaría la confianza de los donantes occidentales y de la propia población de lograr un resultado más favorable que la simple capitulación que demanda Rusia. Ucrania podría seguir conservando el esfuerzo de guerra, y Moscú seguramente se mostraría más dispuesto a entablar conversaciones de paz en condiciones más favorables para Kiev. Al fin y al cabo, las Fuerzas Armadas rusas no han logrado hasta la fecha una victoria decisiva, aunque mantienen el impulso ofensivo con numerosos frentes abiertos y avances sostenidos en el tiempo.

La guerra de Ucrania sigue siendo un choque de voluntades férreas, en el que la fuerza militar se emplea para imponer objetivos estratégicos. Por el momento, ambas partes continúan comprometidas con la solución militar, sin intenciones claras de aceptar una eventual negociación de paz. Será, por tanto, el resultado de los combates actuales el que marcará el ritmo de la próxima fase y las características de un conflicto en el que la combinación de nuevas tecnologías, operaciones a gran escala y ataques híbridos sobre infraestructuras y población está redefiniendo el carácter de la guerra en el siglo XXI.

Después de casi tres años y medio de devastador conflicto, con miles de muertos y heridos, bombardeos incesantes y sin esperanza a corto plazo de llegar a un acuerdo, la guerra de Ucrania corre el peligro de convertirse, contradiciendo a Clausewitz, en un fin en sí misma, más que en un medio para alcanzar un objetivo político. En el contexto actual, en el que ambos contendientes parecen asumir que, haciendo de la guerra un fin, tienen mayores probabilidades de ganar que moderando su naturaleza y dejando actuar a la política, el resultado final en Ucrania se está decidiendo en el campo de batalla.

*Ignacio Fuente Cobo**
Analista Principal IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

65/2025 21 de octubre de 2025

Dr. Manuel Herrera Almela

Panorama nuclear en el Indopacífico: una región en constante ebullición

Panorama nuclear en el Indopacífico: una región en constante ebullición

Publicado originalmente en: *Panorama Nuclear Global*
Editado en abril de 2025

Resumen:

El Indopacífico es un escenario geopolítico clave marcado por la complejidad nuclear y el desafío constante de mantener la estabilidad en un entorno de crecientes tensiones. Desde la Segunda Guerra Mundial, la región ha sido testigo de pruebas nucleares y de la evolución de doctrinas militares que han consolidado un entorno estratégico delicado. En la actualidad, con Estados como China, India, Pakistán y Corea del Norte, que poseen capacidades nucleares, se intensifican las rivalidades territoriales y las disputas políticas. Este capítulo examina los factores que impulsan la proliferación nuclear en el Indopacífico, las implicaciones de alianzas como AUKUS y la evolución de la disuasión y modernización nuclear en actores clave, especialmente China y Corea del Norte. También explora los esfuerzos regionales de no proliferación y control de armamentos y los desafíos en la creación de una zona libre de armas nucleares en el noreste asiático. Ante la complejidad de las alianzas y las crecientes capacidades militares, se destacan recomendaciones para evitar conflictos, promoviendo la cooperación y las medidas de confianza.

Palabras clave:

Indopacífico, Nuclear, China, Estados Unidos, Misiles.

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 nuclear panorama in the Indo-Pacific: a region in constant tumoil

Abstract:

The Indo-Pacific is a key geopolitical arena marked by nuclear complexity and the constant challenge of maintaining stability in an increasingly tense security environment. Since World War II, there have been nuclear tests in the region and evolving military doctrines that have consolidated a delicate strategic environment. Currently, with states such as China, India, Pakistan and North Korea possessing nuclear capabilities, territorial rivalries and political disputes are intensifying. This chapter examines the drivers of nuclear proliferation in the Indo-Pacific, the implications of alliances such as AUKUS and the evolution of nuclear deterrence and modernisation amongst key actors, especially China and North Korea. It also explores regional efforts for non-proliferation and arms control, and the challenges in creating a nuclear-weapon-free zone in Northeast Asia. Faced with complex alliances and growing military capabilities, it highlights recommendations for avoiding conflicts, promoting cooperation and confidence-building measures.

Keywords:

Indo-Pacific, Nuclear, China, United States, Missiles.

Introducción

El Indopacífico ha sido históricamente un teatro geopolítico complejo y polifacético, marcado por hitos clave que han configurado la trayectoria de las relaciones internacionales. Por ejemplo, el 6 y 9 de agosto de 1945, Estados Unidos lanzó dos bombas atómicas sobre las ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki. Estos eventos marcaron el amanecer de la era nuclear y dejaron un impacto indeleble en la conciencia global. También es una región marcada por cincuenta años de ensayos nucleares donde, desde los bombardeos nucleares en 1945 hasta los ensayos de Pakistán en 1998, nunca hubo un periodo de más de veintidós meses seguidos sin ensayos nucleares. Por último, el movimiento de desnuclearización fue un movimiento político significativo en el Indopacífico que fue capaz de establecer dos zonas libres de armas nucleares (ZLAN) a través del Tratado de Rarotonga en 1985 y el Tratado de Bangkok en 1995.

En la actualidad, la política nuclear en el Indopacífico es un juego de dinámicas cambiantes que abarca desde dinámicas de seguridad a consideraciones estratégicas. Esta región alberga el mayor número de Estados poseedores de armas nucleares del mundo, así como aquellos con umbral nuclear, cada uno con sus propias políticas y estrategias nucleares. Dada esta situación, los esfuerzos para promover el control de armamentos y la no proliferación han devenido cruciales en el Indopacífico, ya que las rivalidades geopolíticas y las disputas territoriales pueden tener implicaciones nucleares. Por ejemplo, las alianzas con poder nuclear, como los compromisos de disuasión extendida de Estados Unidos hacia aliados como Japón y Corea del Sur, tienen fuertes implicaciones para las dinámicas de seguridad regional. Los esfuerzos para reducir el riesgo de conflicto nuclear, mejorar la comunicación en crisis y establecer medidas de fomento de la confianza son importantes para garantizar la estabilidad de la región.

Así pues, en el presente capítulo se procederá a realizar un análisis de cada uno de los focos de conflicto regional donde estén presentes capacidades nucleares y se presentarán iniciativas y recomendaciones para hacer frente a posibles escenarios desestabilizadores derivados de la presencia de dichas capacidades.

Las dinámicas nucleares en el Indopacífico del siglo XXI

A mediados del presente siglo, la seguridad del Indopacífico se verá condicionada por cuatro dinámicas principales: la gestión del ascenso de China, el reto de reevaluar los intereses estratégicos en la red de alianzas asiáticas liderada por Estados Unidos, las disparidades regionales a la hora de abordar problemas endémicos de seguridad y la prevalencia de los tradicionales dilemas de seguridad en puntos conflictivos como el estrecho de Taiwán o la península de Corea (Lee y Pempel, 2012: 3-21). Estas tendencias se reflejan en la lucha por la hegemonía regional entre China y los aliados de Washington (Japón, Corea del Sur, Taiwán, Australia e India), los desarrollos recientes en la península de Corea; la competencia intrarregional en las disputas territoriales del mar de China Oriental y del mar de China Meridional y, quizá lo más importante, los contornos de la competencia y cooperación estratégica regional a largo plazo entre China y Estados Unidos.

Al mismo tiempo, las dinámicas de seguridad en el Indopacífico están vinculadas y ligadas a una interdependencia económica regional, la cual presenta una paradoja: a pesar de las rivalidades y tensiones históricas, la perenne desconfianza estratégica y la débil arquitectura institucional regional multilateral, el complejo de seguridad del Indopacífico se define también por normas no militares de comportamiento estatal (Pempel, 2012: 212-232). Estas fuerzas centrifugas y centrípetas amplifican y mitigan a la vez las fuentes de conflicto en la región. Aun así, el riesgo de un error de cálculo y de potencial confrontación existe: las interdependencias económicas no pueden resolver los persistentes dilemas de seguridad de la región en medio de intereses nacionales, estrategias, aspiraciones y capacidades crecientes de proyección de poder. Aún más importante, la profundización de las interdependencias económicas se yuxtapone a las ramificaciones estratégicas de las visiones contrapuestas entre China y Estados Unidos, lo cual es también un desafío para Washington porque Japón, Corea del Sur, India y Australia comercian ahora más con China que con EE. UU. El principal desafío para estos aliados regionales clave de Estados Unidos es perseguir dos objetivos políticos fundamentalmente opuestos: reforzar y mantener los lazos de seguridad con EE. UU., al tiempo que se profundizan los vínculos económicos con China (Lee y Pempel, 2012: 4); una China que a su vez critican debido a su comportamiento cada vez más asertivo y la falta de transparencia sobre su modernización y expansión de sus capacidades

nucleares y convencionales. Ante la incertidumbre reinante sobre el futuro panorama estratégico y de seguridad, los aliados de Estados Unidos en la región están aumentando su gasto militar y aplicando estrategias de cobertura para hacer frente a sus crecientes preocupaciones en materia de seguridad. De hecho, están adquiriendo capacidades autóctonas de proyección de poder, como plataformas aéreas de quinta generación, armas de precisión a distancia, misiles balísticos y de crucero y medios de alerta temprana, inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ATIVR), así como medios navales, patrullas marítimas y submarinos. Además, están mostrando su voluntad política de usar estos activos en diferentes contextos estratégicos como, por ejemplo, el noreste asiático.

Estos desarrollos están haciendo que el riesgo de un conflicto abierto entre las potencias regionales esté aumentado, especialmente en escenarios como el de la península de Corea y Taiwán. Cualquier escalada de tensión que lleve a una guerra abierta en la región será, no obstante, resultado de un error de cálculo o de una percepción errónea de la realidad en lugar del resultado de una decisión deliberada. En un artículo premonitorio publicado en noviembre de 2014, Desmond Ball[1] argumentó que existen dinámicas técnico-militares en el noreste de Asia que crean incentivos para que las partes «escalen incluso un conflicto menor no intencional» (Ayson y Ball, 2014). Según Ball, la naturaleza vulnerable de las capacidades contemporáneas de mando, control, comunicaciones, computadoras, inteligencia, vigilancia y reconocimiento (MCCCIVR) incrementa el riesgo de que una de las partes utilice la fuerza si percibe —de manera correcta o incorrecta— que un adversario pretende emprender una acción militar significativa e inminente contra dicha parte, especialmente si dicha acción tiene como objetivo estas capacidades (Ayson y Ball, 2014). Asimismo, la académica Fiona Cunningham ha planteado que las visiones diametralmente opuestas de Pekín y Washington sobre la posibilidad de controlar la escalada aumentan de modo significativo el riesgo de que las crisis se transformen en conflictos a gran escala, incluyendo la posibilidad de cruzar el umbral nuclear (Cunningham y Fravel, 2019: 61-109).

La ambición estratégica de China es usurpar la posición de Estados Unidos en el Indopacífico y devenir así único actor, mientras que este último busca mantener su posición. Aunque ambos bandos continúan expresando su disposición a ir a la guerra

[1] Desmond John Ball fue un académico australiano experto en defensa y seguridad. Se le atribuye haber asesorado con éxito a Estados Unidos contra la escalada nuclear en la década de 1970.

para defender sus objetivos más amplios, lo hacen principalmente con el fin de convencer a la otra parte de retroceder sin necesidad de combatir. Sin embargo, dado lo que está en juego, es poco probable que alguna de las partes lo haga. A medida que las tensiones continúan escalando, Pekín y Washington, en última instancia, se enfrentarán a una elección entre retroceder de manera humillante o ir de verdad a la guerra, lo más probable sobre Taiwán, dado que ambos bandos han manifestado su disposición a usar la fuerza para defender la isla. Es probable que Pekín y Washington opten por el conflicto antes que por una concesión humillante que podría socavar de modo fatal su posición estratégica general en el Indopacífico.

El riesgo de una escalada inadvertida o involuntaria ya ha sido reconocido por países de la región (Gobierno de Australia, 2017) y el Foro Regional de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ANAS) ha llevado a cabo talleres para discutir medidas de reducción del riesgo nuclear en la misma (Watts, 2023). La ministra de Asuntos Exteriores de Australia, Penny Wong, instó públicamente a Pekín a que correspondiera a los llamamientos de la administración Biden para establecer «barandillas»[2] diseñadas para evitar que la cada vez más tensa rivalidad entre China y Estados Unidos desemboque en un conflicto. Según informes, incluso ha abordado este tema en privado con su homólogo chino (Tillett, 2022). Wong (2023) también habló sobre el equilibrio que debe mantenerse entre la «reafirmación estratégica a través de la diplomacia» y la disuasión militar si se quiere evitar un conflicto y preservar la estabilidad, particularmente en relación con Taiwán. De hecho, la disuasión es vista en general en la región como la única forma de evitar una guerra abierta entre las potencias regionales. Sin embargo, evaluaciones como estas asumen un cálculo racional por parte de los bandos involucradas y pasan por alto hasta qué punto la disuasión tiende a aumentar, en lugar de mitigar, los riesgos de una escalada inadvertida. Es cierto que ha habido un aumento en los encuentros peligrosos en el mar y en el aire desde que Estados Unidos y sus aliados han adoptado estrategias de disuasión cada vez más robustas en relación con China (Strating, 2023).

No obstante, aún a pesar de que es aceptado que el riesgo de una escalada inadvertida en la región es real, existe poco entusiasmo entre las potencias regionales en llevar a

[2] El término «barandillas» en este caso hace referencia a mecanismos que frenen, prevengan o impidan un conflicto abierto entre países.

cabo cualquier medida que pueda mitigarlo. Por ejemplo, con respecto a la creación de mecanismos de prevención de incidentes entre China y Estados Unidos, las posibilidades de que estos adversarios lleguen a un acuerdo sobre medidas para desescalar su rivalidad son muy bajas mientras los problemas subyacentes entre ellos permanezcan sin resolver, como es el caso.

En resumen, la creciente capacidad de proyección de poder de China está redefiniendo de forma gradual el equilibrio militar regional y, en consecuencia, la estrategia estadounidense y la de sus socios y aliados. Todo esto está generando preferencias por una competitividad estratégica entre las potencias de la región donde la negación asimétrica y la ambigüedad estratégica en el ámbito nuclear incrementarán las probabilidades de conflicto en un futuro próximo en el Indopacífico. A continuación, se explorarán uno a uno los focos de conflicto regional, así como los actores relevantes de la región donde estén presentes capacidades nucleares, y se propondrán recomendaciones para evitar que estos focos escalen o, en caso de hacerlo, que la escalada pueda ser controlada.

China: una potencia nuclear global con implicaciones regionales

Durante el presente siglo, en cualquier cuestión de seguridad en el Indopacífico se hallará presente China, de manera directa o indirecta. El auge militar, político y económico del gigante asiático ha provisto a Pekín con nuevas oportunidades geopolíticas para incrementar el rango de opciones y decisiones estratégicas. Al mismo tiempo, el auge de China ha llevado a cierta incertidumbre sobre cómo se caracterizará un Indopacífico dominado por esta potencia. Como señaló Feng Zhu (2009: 17-45), catedrático de Administración de Empresas en la Harvard Business School, «el mayor reto de China es gestionar su propio ascenso: aprovechar sus mayores capacidades para ampliar su influencia regional sin provocar la inestabilidad regional que podría socavar su prosperidad económica y su integración a largo plazo». De hecho, China sufre muchos desafíos internos, todos ellos con una dimensión exterior, lo que genera inseguridad en sus vecinos regionales, muchos de los cuales tienen aún disputas territoriales y marítimas con Pekín. Por otra parte, China busca ser reconocida como una gran potencia reafirmando su papel geopolítico y su influencia en la región aprovechando

su poder económico mundial y el avance de sus capacidades militares. Los efectos acumulados de estos avances han sido sustanciales, ya que el catálogo de plataformas y medios aéreos, terrestres y navales del Ejército Popular de Liberación (EPL)[3] se está poniendo gradualmente al día en términos tanto de sofisticación cualitativa como de eficacia operativa (Erickson, 2012: 60-125).

La acumulación de poder político, económico y militar de China está pues reconfigurando la geopolítica regional de una forma que va en detrimento de Estados Unidos y de sus aliados regionales. De hecho, durante las últimas ocho décadas, la política de Estados Unidos para la región ha permanecido bastante constante: mantener una sólida presencia activa integrada en alianzas bilaterales para preservar el acceso y la movilidad en el Pacífico Occidental y, de este modo, defender a sus aliados y garantizar la paz, la estabilidad y la prosperidad en la región. Mientras que Estados Unidos sigue manteniendo amplias ventajas estratégicas gracias a su presencia regional y a su relativa superioridad tecnológico-militar, se puede afirmar que China está desafiando la capacidad de Washington para garantizar la estabilidad en la región (Blumenthal, 2012: 168). Esto se puede vislumbrar en el hecho de que China quiere proyectar mayor poder en el ámbito regional en sus tres mares (Amarillo, de China Oriental y de China Meridional) o en las zonas en disputa con Japón y Taiwán. Esta proyección se interpreta en el pensamiento estratégico estadounidense como una denegación de la libertad de acción de sus fuerzas mediante la restricción de los despliegues en el teatro de operaciones (antiacceso) y la denegación de la libertad de movimiento de las fuerzas que ya se encuentran allí (denegación de zona) (Schreer, 2013). En el largo plazo, China busca obtener el control estratégico sobre su periferia, lo cual implicaría el retroceso de la presencia estadounidense hasta sus bases en Guam. EE. UU., por su parte, con su política de reequilibrio estratégico hacia el Indopacífico, pretende seguir siendo una potencia del Pacífico mediante su presencia e influencia económica, diplomática, cultural y militar (Ratner, 2013: 21-38).

Con respecto a las actuales y futuras capacidades nucleares chinas, el Cuaderno Nuclear de 2024 del *Boletín de los Científicos Atómicos* estima que China posee

[3] El Ejército Popular de Liberación (EPL) es el ejército del Partido Comunista Chino (PCCh) y de la República Popular China (RPC). Consta de cuatro servicios: Fuerza Terrestre, Armada, Fuerza Aérea y Fuerza de Cohetes o Misiles. Está dirigida por la Comisión Militar Central (CMC), cuyo presidente es el comandante en jefe.

alrededor de quinientas ojivas nucleares y que se están produciendo más para equipar futuros sistemas de lanzamiento (Kristensen, 2024b). Otras estimaciones, como las de la Iniciativa de Amenaza Nuclear (IAN), indican que China tendría trescientas veinte ojivas nucleares, así como 280 ICBM, 72 SLBM y 20 bombas de gravedad (Nuclear Threat Initiative, s. f.). Estas cifras convertirían el arsenal nuclear chino en el tercero más grande del mundo, después de Rusia y Estados Unidos.

De las nueve potencias con armas nucleares, se considera que China tiene uno de los arsenales nucleares de más rápido crecimiento en la actualidad. Según el Departamento de Defensa de Estados Unidos, en su informe anual de 2022, de acuerdo con sus objetivos de modernización, se espera que China cuente con más de mil armas nucleares operativas para 2030, muchas de las cuales probablemente estarán «desplegadas en niveles de mayor preparación». Y, si China continúa con el ritmo de su expansión nuclear a la tasa anticipada en 2022, es probable que tenga un arsenal de unas mil quinientas ojivas para 2035, que es la fecha en la que el EPL planea «completar básicamente la modernización». Asimismo, China ha construido nuevas instalaciones para llevar a cabo ensayos nucleares.

El incremento en el número y calidad del arsenal nuclear chino plantea serias preocupaciones debido a la opacidad de este país a la hora de desarrollar estas nuevas capacidades. El aumento del arsenal nuclear chino se debe, sobre todo, a dos razones: primero, mantener una disuasión creíble con otros Estados con armas nucleares con los que está en competencia, principalmente EE. UU. e India. Y segundo, mejorar su estatus global como un país poderoso con una fuerte disuasión nuclear. Lo que sí que se debe descartar es que China esté buscando alcanzar la paridad nuclear con Estados Unidos y Rusia. No hay ningún dato que avale esta hipótesis. Por ejemplo, dado que EE. UU. tiene ochocientos lanzadores para armas nucleares estratégicas y un arsenal de tres mil setecientas ojivas, incluso si China termina con más misiles balísticos intercontinentales que Estados Unidos y aumenta su arsenal nuclear a mil quinientas ojivas para 2035, eso «no le da a China paridad» (Kristensen, 2023). Lo que sí que evidencia esta expansión de las capacidades nucleares chinas es el paso de una doctrina basada en una disuasión mínima a una disuasión limitada. Alastair Iain Johnston (1995: 5-6) señala que, en opinión de los estrategas chinos, la disuasión limitada «requiere suficientes fuerzas nucleares tácticas, de teatro y estratégicas de contrafuerza y contravalor para disuadir la

escalada de una guerra convencional o nuclear. Si falla la disuasión, esta capacidad debería suficiente para controlar la escalada y obligar al enemigo a retroceder».

China también ha actualizado la estructura de su fuerza, pasando a la Fuerza de Misiles del Ejército Popular de Liberación (FMEPL), que ha invertido de manera significativa en la modernización de sus fuerzas nucleares al mejorar sus misiles balísticos intercontinentales basados en silos y agregar más vectores de lanzamiento y de supervivencia. Según el Libro Blanco de Defensa chino de 2019, la FMEPL está trabajando para aumentar la credibilidad y eficacia de las capacidades nucleares de disuasión y contraataque, fortaleciendo la fuerza de ataque de alcance largo e intermedio y mejorando la capacidad de contrapeso estratégico para construir una fuerza de misiles fuerte y modernizada (Consejo de Estado de la República Popular China, 2019). Esto se hizo evidente en 2018, cuando la FMEPL puso en servicio el misil DF-26, lo que supuso un salto significativo en su arsenal militar. El DF-26 tiene un alcance de hasta cuatro mil kilómetros y la capacidad de llevar una ojiva nuclear o convencional de mil doscientos a mil ochocientos kilogramos, lo que permite a China atacar directamente el territorio estadounidense de Guam o dirigirse a barcos en el mar, lo que se considera como el «as en la manga» y una «nueva herramienta estratégica» (Panyue, 2018) para la FMEPL. El informe del Departamento de Defensa de Estados Unidos de 2023 sugiere que:

> «China puede estar explorando el desarrollo de sistemas de misiles de alcance intercontinental armados de manera convencional. Si se desarrollan y se implementan, tales capacidades permitirían a la República Popular China amenazar con ataques convencionales contra objetivos en Estados Unidos continentales, Hawái y Alaska. Los misiles balísticos intercontinentales armados de manera convencional presentarían riesgos significativos para la estabilidad estratégica» (Departamento de Defensa de Estados Unidos, 2023).

En la actualidad, el arsenal de misiles balísticos intercontinentales de China consta de aproximadamente trescientos cincuenta (Chase, 2018), que incluyen lanzadores fijos y móviles capaces de lanzar vehículos de reentrada individuales y múltiples. Algunas fuentes indican que ya está operativo el nuevo ICBM DF-27 (Gwadera, 2023). Estos

desarrollos sugieren que la FMEPL no solo es un proveedor de capacidades militares clave, sino que se ha convertido en una «potencial fuente de influencia coercitiva» para Pekín, que también actúa como un «símbolo visible» del estatus de gran potencia de China (Gwadera, 2023).

Desde la perspectiva de China, los cambios en las estimaciones sobre lo que constituye una disuasión mínima creíble son la causa de las variaciones estructurales y de tamaño de la fuerza nuclear. También impulsa el cambio el panorama de seguridad en evolución y los crecientes desafíos externos que enfrenta China. En definitiva, la política china de larga data de mantener una disuasión nuclear pequeña y superviviente ya no es satisfactoria para una China en ascenso.

El noreste asiático: estabilidad y amenazas latentes

Corea del Norte representa uno de los retos de proliferación nuclear más persistentes en el Indopacífico. Su programa nuclear comenzó a finales del siglo XX y, desde entonces, ha evolucionado en una serie de ensayos nucleares y de misiles balísticos que han escalado las tensiones en la península de Corea y más allá. A pesar de las numerosas sanciones y esfuerzos diplomáticos, incluidas las conversaciones a seis bandas, Corea del Norte ha continuado desarrollando sus capacidades nucleares, citando la necesidad de disuasión contra amenazas externas percibidas. La naturaleza del régimen norcoreano aumenta aún más si cabe la imprevisibilidad y la dificultad para evaluar las capacidades exactas de su arsenal nuclear. Así pues, la sociedad internacional se enfrenta en el caso de Corea del Norte al reto de buscar un equilibrio entre la aplicación de sanciones, ofrecer iniciativas diplomáticas y garantizar un entorno de seguridad regional estable; el objetivo final de todas estas medidas es lograr la desnuclearización de la península de Corea. No obstante, hasta que se alcance este objetivo, la sociedad internacional deberá hacer frente al crecimiento cualitativo y cuantitativo del arsenal nuclear de Corea del Norte.

Corea del Norte presenta riesgos de uso de armas nucleares a través de varias vías, tanto intencionadas como no intencionadas. Por ejemplo, existen numerosos problemas de mando y control en Corea del Norte, que ha optado por una orientación ofensiva con un bajo umbral para el uso. Los riesgos de escalada también son múltiples: en un

contexto multipolar, una preocupación principal será cómo las medidas tomadas por Estados Unidos, Corea del Sur y Japón para disuadir a Corea del Norte amenazarán los intereses de Rusia y China. Un conjunto secundario de preocupaciones surge de cómo la península de Corea contribuirá al aumento de los riesgos nucleares regionales al introducir presiones de proliferación sobre los aliados de Estados Unidos. En definitiva, y tal como se ha podido observar, en el entorno diplomático actual, contener a Corea del Norte es una tarea extremadamente difícil.

El programa nuclear y misilístico norcoreano y su doctrina nuclear

En el octavo congreso del Partido de los Trabajadores de Corea, Kim Jong-un, secretario general del partido, anunció el plan quinquenal para el «desarrollo de la ciencia de defensa y del sistema de armamento», y destacó el desarrollo de «armas nucleares tácticas» y de «capacidades avanzadas para ataques nucleares preventivos y de represalia» (Korean Central News Agency Watch, 2021). Al destacar la importancia de contar con poderosas capacidades de defensa, el plan quinquenal persigue el desarrollo de armas estratégicas y tácticas, que incluyen ojivas nucleares miniaturizadas, armas nucleares tácticas, ojivas nucleares de gran tamaño, ojivas de vuelo hipersónico, ICBM propulsados por combustible sólido, submarinos de propulsión nuclear, SLBM y un satélite de reconocimiento militar. Dos meses después de publicar el nuevo plan de defensa, Corea del Norte lanzó dos misiles de crucero el 21 de marzo de 2022 y dos misiles balísticos al mar de Japón el 25 de marzo de 2022. En octubre de 2022, presentó un conjunto de nuevas armas a gran escala en la primera exposición nacional de desarrollo de defensa. A modo de hacer visibles sus capacidades, entre 2021 y 2023, las Fuerzas Armadas norcoreanas llevaron a cabo una serie de ensayos de misiles de corto, medio y largo alcance. Si la situación no fuese ya tensa, las nuevas actividades en los túneles 3 y 4 de Punggye-ri, que fue cerrado en 2018, indican una posible reanudación de los ensayos nucleares.

Como bien es sabido, las armas nucleares tienen una función vital para el régimen norcoreano incluyendo defensa y disuasión, supervivencia del régimen, influencia económica y reunificación. Lo que llama la atención es la expansión y modernización reciente. ¿Qué impulsa a Corea del Norte a apresurarse en el desarrollo de sus

programas nucleares y de misiles? Primero, ante el creciente desequilibrio militar convencional entre las dos Coreas, Pionyang no tiene más opción que recurrir a sus armas nucleares. Al enfrentar una asimetría cada vez mayor en la capacidad de fuerzas convencionales, Corea del Norte ha decidido invertir en sus capacidades nucleares en lugar de en una fuerza convencional envejecida, tanto por razones de costo como estratégicas, con el fin de reequilibrar el poder en la península de Corea. Segundo, las dinámicas geopolíticas cambiantes, que profundizan las tensiones entre Estados Unidos, China y Rusia, presentan una gran oportunidad para que Corea del Norte acelere su acumulación nuclear. Mientras China y Rusia mantengan su apoyo a Corea del Norte y no estén dispuestos a abordar el problema nuclear norcoreano, Corea del Norte continuará avanzando en su objetivo nuclear.

Con respecto a su doctrina nuclear, en septiembre de 2022, Corea del Norte adoptó una nueva ley llamada *Sobre la política de Corea del Norte en las fuerzas nucleares*, que reemplazó a la anterior ley nuclear aprobada en 2013. La nueva ley introdujo cambios importantes en su política nuclear, uno en el área de mando y control y otro en el derecho[4] a usar armas nucleares de forma preventiva. En el artículo 3, Kim Jong-un tiene «todos los poderes decisivos» sobre el mando y control. Además, permite el lanzamiento automático e inmediato de armas nucleares si el sistema de mando y control se encuentra en peligro[5]. Esto sugiere que Corea del Norte otorga una delegación muy limitada de autoridad para usar armas nucleares en caso de emergencia.

Otra de las particularidades de la doctrina nuclear actualizada es el uso preventivo de armas nucleares. El artículo 6 permite ataques nucleares preventivos cuando se considere inminente un ataque militar contra «la dirección del Estado, el mando de las fuerzas nucleares del Estado o importantes objetivos estratégicos del Estado». Corea del Norte busca recurrir a su fuerza nuclear contra amenazas tanto nucleares como convencionales de Estados Unidos y Corea del Sur. Al reducir de forma intencionada el umbral nuclear, el objetivo no solo es fortalecer la disuasión y la defensa, sino también restringir lo que considera amenazas crecientes, como la capacidad de contrafuerza de Corea del Sur y la postura militar conjunta entre aquella y EE. UU.

[4] El término «derecho» es el empleado por la propia ley.
[5] Una opción que podría barajar Corea del Norte para este tipo de escenarios es el uso de un mecanismo de mano muerta como tiene Rusia (véase el capítulo de Luis V. Pérez Gil en este mismo volumen).

A pesar de algunas limitaciones, es evidente que la estrategia nuclear de Corea del Norte ha evolucionado en una dirección más agresiva para basarse ahora en la «disuasión triangular» y la «escalada asimétrica». Esto hace de la doctrina nuclear norcoreana algo único: Corea del Norte busca lograr disuasión frente a Estados Unidos, así como una disuasión indirecta hacia Corea del Sur. Asimismo, Corea del Norte, que carece de paridad tecnológica con su rival del Sur, intenta contrarrestar a la principal potencia nuclear (EE. UU.) amenazando a un Estado vecino que es aliado de dicha potencia (Harkavy, 1998: 63-81), añadiendo así aún más presión sobre Corea del Sur.

China, ¿un actor al cual involucrar o al cual disuadir?

Corea del Sur tiene una relación menos hostil con China que con Corea del Norte. Por lo tanto, Seúl hasta ahora no ha sentido la necesidad de aclarar las líneas rojas respecto al uso de sus capacidades de ataque de largo alcance en sus relaciones bilaterales con Pekín. Sin embargo, algunos desarrollos recientes podrían requerir garantías definidas con mayor con mayor claridad hacia China. Por ejemplo, en 2021, Corea del Sur levantó las limitaciones de alcance sobre sus misiles[6]. Por primera vez, los misiles surcoreanos pueden alcanzar objetivos a más de mil kilómetros de distancia, lo que no solo pone todo el territorio norcoreano al alcance, sino también a Pekín y el estrecho de Taiwán (Eveleth, 2023).

Es probable que Pekín haya tomado nota de este cambio, pero aún no ha comentado de forma oficial sus implicaciones. El presidente surcoreano Yoon declaró que los misiles surcoreanos solo están destinados a atacar a Corea del Norte. Pero ese comentario refleja un dilema fundamental de Corea del Sur: dada su proximidad geográfica, tanto a Corea del Norte como a China, por cada paso que tome para disuadir a Corea del Norte, deberá asegurar que China no es el verdadero objetivo. La dura reacción de China ante el despliegue en 2016 de un sistema de defensa de área de gran altitud terminal (DAGAT) de Estados Unidos en Corea del Sur demostró la necesidad de mejores garantías de

[6] Las directrices sobre el alcance de los misiles balísticos de Corea del Sur fueron un acuerdo entre Corea del Sur y Estados Unidos, vigente de 1979 a 2021, cuyo objetivo era reducir la proliferación de misiles en la región. Limitaba el alcance de las armas surcoreanas para que los países cercanos distintos de Corea del Norte no se sintieran amenazados por ellas, limitando su deseo de construir armas similares. El 21 de mayo de 2021, el presidente surcoreano Moon Jae-in y el presidente estadounidense Joseph Biden acordaron abolir completamente las directrices sobre misiles, lo que permitió a Corea del Sur desarrollar y poseer cualquier tipo de misil, incluidos ICBM y SLBM.

seguridad si Corea del Sur quiere evitar represalias innecesariamente provocativas por parte de China.

En este sentido, Corea del Sur está intentando mantener una postura diplomática basada en valores y el «respeto mutuo» (Yuan, 2022) como intento de realizar un reinicio progresivo en la relación con China. Aunque recientemente ha habido algunos intercambios tensos entre diplomáticos chinos y surcoreanos, la relación parece estar estabilizándose (Snyder, 2023). Por ejemplo, la oficina del presidente surcoreano ha sido clara sobre su intención de organizar una visita de Xi Jinping a Seúl en un futuro cercano. De manera similar, Corea del Sur y Japón están en la actualidad planificando reanudar las conversaciones trilaterales a nivel de ministros de exteriores con China a través de la Secretaría de Cooperación Trilateral (SCT). A pesar de los intentos de la administración surcoreana anterior por expandir su trabajo, por lo general, la SCT ha evitado los temas de seguridad dura. Sin embargo, este esfuerzo al menos representa un retorno a conversaciones de alto nivel que incluyan a China. La SCT es un foro donde puede comenzar a construirse algo de confianza entre los principales diplomáticos. Por separado, Japón y China han establecido hace poco una línea directa entre sus respectivos ministerios de defensa. Sin embargo, aún falta una línea directa muy necesaria entre las Fuerzas de Autodefensa de Japón y el EPL.

Estas iniciativas y movimientos por todas las partes también podrían presentar una oportunidad para adoptar medidas relativas a la comunicación de la disuasión. Lo ideal sería que este esfuerzo incluyese un intento de aclarar intenciones y líneas rojas con Pekín. El problema sigue siendo que Corea del Sur y Japón tienen poca experiencia en involucrar a China en un diálogo de disuasión y enfrentan enormes dificultades para hablar con Pekín sobre temas de seguridad dura, donde sus esfuerzos a menudo fracasan. En este sentido, cabe señalar que las políticas de Japón y Corea del Sur se centran en la disuasión, pero no conceptualizan de manera adecuada el cómo poner en práctica garantías de seguridad *vis a vis* China y Corea del Norte como un elemento necesario de dicha disuasión. Un enfoque coordinado para integrar garantías de seguridad en las relaciones de disuasión es clave para que estos esfuerzos sean efectivos. De lo contrario, China y Corea del Norte podrían aprovecharse de los vacíos entre las políticas de distintos países o entre estas y las de Estados Unidos.

Las garantías de seguridad enfrentan algunos de los mismos dilemas que implica la disuasión. Por lo tanto, lograr un acuerdo entre Japón y Corea del Sur sobre garantías será complicado. La clave estará en los detalles: llegar a un acuerdo sobre los principios que sustentan las garantías, su alcance y el marco institucional. Para todas estas cuestiones, será necesario abordar la dificultad de reconciliar diferentes prioridades, intereses y culturas políticas entre los socios de seguridad. Las garantías de seguridad pueden adoptar formas muy distintas. Algunas pueden comunicarse de manera discreta, en forma de promesas políticas, mientras que otras pueden plasmarse en documentos escritos. Algunas pueden acordarse de forma bilateral (por ejemplo, entre Corea del Norte y Corea del Sur) y otras de manera plurilateral. También podrían integrarse en el ámbito multilateral, por ejemplo, a través de resoluciones de la ONU o iniciativas dentro del marco del TNP. A su vez, las garantías de Corea del Sur y Japón necesitan ser correspondidas con garantías por parte de China y Corea del Norte para que tengan un significado práctico y sean políticamente aceptables.

Una complicación para definir garantías de seguridad está relacionada con mantenerlas durante una crisis dual que involucre tanto a la península de Corea como al estrecho de Taiwán. Muchos responsables y expertos, en especial en Corea del Sur, temen que China y Corea del Norte puedan aprovecharse de una crisis en un teatro para obtener ventajas en otro, explotando el hecho de que Estados Unidos o sus aliados puedan estar demasiado comprometidos o distraídos. Mantener las garantías bajo estas condiciones dinámicas puede ser particularmente desafiante.

El paraguas nuclear estadounidense: ¿una garantía suficiente?

La alianza entre Estados Unidos, Corea del Sur y Japón es un factor decisivo para la estabilidad en la península de Corea. Esto ha sido principalmente posible gracias a la disuasión extendida de EE. UU. Los ejercicios militares anuales y la proyección de fuerzas se han convertido en una parte esencial de la disuasión extendida, lo que demuestra las capacidades conjuntas y la disposición para responder de manera contundente a la agresión norcoreana. No obstante, la disuasión extendida de Estados Unidos presenta sus propios problemas y limitaciones: el fracaso en disuadir las

provocaciones militares hostiles de Corea del Norte ha dañado la credibilidad que sostiene la disuasión extendida.

Otro problema que se ha vislumbrado en la alianza es la creciente falta de confianza *vis a vis* entre el garante de la disuasión y Corea del Sur y Japón. No es fácil para el proveedor nuclear asegurar al cliente en un marco de alianza asimétrica. Las relaciones de alianza asimétrica pueden involucrar percepciones de amenaza divergentes. Tales percepciones de amenaza divergentes podrían dar lugar a temores de atrapamiento o abandono (Snyder, 1984: 461-465). Dado que Corea del Sur está limitada por Corea del Norte, es inevitable que se preocupe por la rápida acumulación nuclear de este último. Además de la proximidad geográfica, la percepción de amenaza podría diferir en gran medida debido a la confrontación entre Estados Unidos y la alineación entre China y Rusia. En medio de la competencia estratégica entre EE. UU. y China y la invasión rusa de Ucrania, las principales preocupaciones de seguridad de la administración Biden fueron China y Rusia, no Corea del Norte. Washington y Seúl deben esforzarse por cerrar la brecha en la percepción de seguridad y reconstruir la confianza mutua dentro de la alianza y la disuasión extendida contra Corea del Norte.

¿Una Corea del Sur nuclear?

La posición de Corea del Sur sobre los ataques preventivos contra Corea del Norte socava la credibilidad de su política. Según la doctrina actual de Corea del Sur, utilizará capacidades de ataque producidas en el ámbito local para realizar ataques preventivos si se detectan signos de lanzamiento de misiles en Corea del Norte y seguirá cualquier ataque exitoso contra Corea del Sur con un «castigo masivo y represalias». Sin embargo, hay incertidumbre sobre la capacidad operativa de Seúl para identificar de modo correcto un ataque inminente y, por lo tanto, responder de manera adecuada (Bowers y Hiim, 2021: 7-39). Además, las declaraciones poco cuidadosas de algunos políticos surcoreanos sobre ataques de decapitación contra Kim Jong-un y el liderazgo norcoreano han introducido una ambigüedad significativa respecto a las condiciones que podrían desencadenar un ataque surcoreano contra Corea del Norte.

Todo esto lleva al debate que se ha abierto en Corea del Sur, de manera notable, sobre la adquisición de un poder nuclear disuasivo independiente. Si Corea del Norte eleva sus

amenazas nucleares y continúa con su política de juego al borde de la guerra nuclear, Corea del Sur podría optar en el ámbito estratégico por adquirir su propia fuerza nuclear para mantener un equilibrio de terror en la península de Corea. El presidente Yoon ha planteado abiertamente la idea, aunque más tarde se retractó, y varios políticos destacados han expresado su apoyo a la posibilidad de que Corea del Sur desarrolle una bomba nuclear propia. Otro indicio de las reservas nucleares de Seúl es su desarrollo de capacidades de misiles balísticos lanzados desde submarinos, al ser el único Estado no nuclear armado que ha hecho esto. Asimismo, tras el acuerdo AUKUS, el apoyo al desarrollo de un submarino de propulsión nuclear autóctono ha resurgido entre expertos y funcionarios surcoreanos (Chang, 2023). Los defensores de un poder disuasivo nuclear surcoreano también argumentan que sus capacidades nucleares independientes pueden aumentar el valor y el prestigio de Seúl como socio de la alianza con Estados Unidos. No obstante, otros ven el enfoque de «reserva nuclear» de Corea del Sur como una táctica de negociación para obtener más garantías de seguridad por parte de Washington.

Aun así, el debate nuclear en Corea del Sur indica claramente que algunos surcoreanos no ven sus capacidades no nucleares (o las de Estados Unidos) como activos estratégicos. Muchos en Seúl creen que una postura de disuasión efectiva debe basarse en la posesión de armas nucleares y, para evitar esto, es esencial adoptar medidas que garanticen que Seúl no decida desarrollar su propio arsenal nuclear. Para ello, a corto plazo, será necesario mejorar la postura de disuasión extendida de EE. UU. y Corea del Sur de acuerdo con el fortalecimiento de las denominadas tres ces (capacidad, credibilidad y comunicación), así como la garantía de seguridad, una medida que, a su vez, fortalecerá el principio de la disuasión extendida. Otras medidas por adoptar son mejorar la disuasión y defensa convencional y nuclear equilibradas, reforzar la preparación militar conjunta alineada con la avanzada postura nuclear de Corea del Norte, fortalecer las medidas de garantía de seguridad correspondientes a la amenaza existencial de ese país y promover la aplicación de la disuasión extendida a nivel militar.

¿Hacia una zona libre de armas nucleares en el noreste asiático?

Una posible solución a futuro de todas las tensiones y problemas analizados en el presente epígrafe podría ser la formalización mediante tratado de una ZLAN en el noreste asiático. De hecho, esta región ha sido considerada en el pasado candidata para la creación de tal zona dado que la proliferación nuclear en esta región ha supuesto tradicionalmente un riesgo para la seguridad internacional. El reto, no obstante, en crear una ZLAN reside en que el propio concepto de noreste asiático es controvertido porque los Estados parte están asociados con diferentes subregiones o pertenecen al continente más amplio de Asia. Al mismo tiempo, y comparado con otras regiones donde se han establecido ZLAN, el desarrollo de una sensación de regionalismo en el noreste asiático es muy débil. Las organizaciones regionales se superponen y son un ámbito de competencia entre China y Japón. Sin embargo, a pesar de los conflictos, tensiones y la baja institucionalización en la región, la interdependencia no ha dejado de crecer a lo largo de los años y hay cientos de proyectos de cooperación en curso (Wan, 2018).

Por otra parte, una ZLAN consistiría en múltiples actores con visiones diversas de las armas nucleares. Corea del Sur y Japón son Estados umbral nucleares, Corea del Norte es un Estado armado nuclear que se retiró del TNP y China es un Estado con armas nucleares que forma parte del P5. EE. UU., Rusia y China (junto con los otros dos Estados con armas nucleares reconocidos por el TNP) deberán otorgar garantías de seguridad negativas hacia los países de una potencial ZLAN en el noreste asiático. Sin embargo, el lugar de China en la región y su papel como patrocinador de Corea del Norte lo convierten en uno de los actores que negociarían dicha ZLAN. En otras palabras, el papel de China iría más allá de otorgar garantías de seguridad negativas.

En este sentido, el principal problema para la creación de una ZLAN en la región no vendría de Corea del norte, sino de China. Esto se debe a varias razones: las necesidades de seguridad regional de China no parecen avanzar con una ZLAN porque el escenario de seguridad regional es favorable para sus intereses. El poder regional de China está creciendo y no será cuestionado por las otras potencias regionales. Eso significa que Corea del Sur y Japón continuarán basando su seguridad en el paraguas de seguridad de Estados Unidos. Por otra parte, las garantías de seguridad negativas, a las que China tendría que comprometerse, necesitarían un entendimiento entre Rusia, China y EE. UU. Esto no parece alcanzable en el corto plazo. Otra barrera para el

desarrollo de una ZLAN desde la perspectiva china es la potencial nuclearización de Japón o Corea del Sur. Por último, si bien una ZLAN en el noreste asiático no cambiará el estatus nuclear de China, podría imponer algunas limitaciones a su despliegue de misiles. A pesar de los escasos incentivos de China para apoyar una ZLAN, China fue el principal apoyo de las conversaciones a seis bandas en el pasado y sigue siendo su principal defensor (Wan, 2018). Esto significa que la desnuclearización de la península de Corea parece ser el arreglo de seguridad preferible para la región desde la perspectiva china, en lugar de una ZLAN.

Por otra parte, existe una falta de visión común entre los principales actores de lo que debería ser la seguridad colectiva en el noreste asiático, lo que limitaría las posibilidades de crear una ZLAN en dicha región. Primero, Japón y Corea del Sur se han comprometido a mantener su estatus desnuclearizado a pesar de las amenazas de Corea del Norte. Sin embargo, continúan confiando en el paraguas nuclear de Estados Unidos para su defensa y en la actualidad no hay actores relevantes en el ámbito nacional que sugieran el fin de ese apoyo. Segundo, EE. UU. es reacio a considerar una ZLAN porque su influencia se vería reducida al eliminar el paraguas nuclear proporcionado a Corea del Sur y Japón (Koo, 1998: 123-139). Tercero, el estatus de Japón y Corea del Sur como Estados umbral nucleares se vería obstaculizado por una ZLAN, ya que restringiría gran parte de su desarrollo nuclear relacionado con el ciclo del combustible y las tecnologías de reprocesamiento (Koo, 1998: 123-139). Cuarto, como se subrayó anteriormente, China no está entusiasmada con una ZLAN, ya que su estrategia nuclear hacia su vecindario inmediato se vería afectada (Koo, 1998: 123-139). Quinto, la trayectoria nuclear de Corea del Norte no parece estar revirtiendo y, sin una Corea del Norte desarmada, no se puede lograr una ZLAN. Sexto, hasta ahora, los países del noreste asiático no han sido partidarios de la seguridad multilateral (Cha, 2014: 737-757), ya que no han invertido en construir arquitecturas de seguridad regional en campos distintos al control de armamentos. En su lugar, han optado por abordar los asuntos de seguridad a través del prisma de la autosuficiencia en seguridad y, en el caso de Japón y Corea del Sur, la alianza con Estados Unidos. Por último, la falta de diálogo oficial sobre la ZLAN en el noreste asiático impide cualquier posibilidad de avanzar en esta materia (Wan, 2018).

El trilema estratégico nuclear: China, India y Pakistán, una estabilidad delicada

El cuadro general de las cuestiones nucleares en el Asia meridional se caracteriza por una gran complejidad: hay tres potencias nucleares que comparten frontera directa y tienen disputas territoriales sin resolver. Existe también una asimetría entre capacidades convencionales y nucleares y hay precedentes de guerra abierta entre las partes. Asimismo, sus perspectivas divergentes sobre cómo establecer la disuasión; díadas nucleares que se alargan hasta formar cadenas estratégicas; la interconexión de cuestiones nucleares con los ámbitos convencional, espacial y cibernético; animosidades históricas, y las divisiones que engendran ideologías, religiones y cuestiones civilizacionales conforman una situación muy compleja donde existen todos los elementos para una posible escalada nuclear descontrolada.

Los factores que acentúan el conflicto es esta zona son la cuestión de Cachemira, Aksai Chin y Arunachal Pradesh; la instrumentalización del terrorismo por parte de Pakistán; la intromisión de las grandes potencias en la política regional (en especial Estados Unidos y Rusia), y las percepciones de las intenciones de los adversarios. En consecuencia, las dinámicas nucleares en Asia meridional resultan bastante desafiantes debido a que la relación de la disuasión entre las partes implicadas no es bidireccional, como lo fue en el caso del enfrentamiento entre EE. UU. y la Unión Soviética durante la Guerra Fría. A su vez, esta región se está viendo arrastrada a una política de bloques condicionada por la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China, donde Islamabad se perfila como aliado de Pekín y Nueva Delhi como aliado de Washington. Esto genera complicaciones con respecto a la distribución de la disuasión entre las distintas potencias nucleares regionales de manera responsable y creíble.

Por otra parte, como se ha señalado anteriormente, el rol de las percepciones es clave para entender los desarrollos actuales en Asia meridional. En este sentido, existe una asimetría de percepciones en relación con la cuestión nuclear entre las potencias de la región. Pakistán percibe las capacidades nucleares de India como una herramienta de chantaje y una amenaza existencial para su supervivencia. Las armas nucleares tácticas de Pakistán influyen en las percepciones de India sobre la disposición de Pakistán a desplegar armas nucleares en conflicto. India también percibe una amenaza en dos frentes por la alianza militar estratégica entre China y Pakistán. A su vez, China percibe el rol de Estados Unidos en el Indopacífico como parte de una estrategia que busca

contener a China, en la cual India forma parte imprescindible. Y a todo esto se debe añadir el hecho de que existe una ausencia de conversaciones entre las potencias nucleares de Asia meridional, lo cual lleva también a una falta general de percepción de peligro compartido.

Por último, los factores internos y la política de liderazgo pueden tanto incentivar como restringir comportamientos peligrosos. Los riesgos a corto plazo de escalada son altos en caso de inestabilidad interna. Hay tres elementos del entorno doméstico que son comunes a India, China y Pakistán: el primero es el nacionalismo y el sentido de orgullo nacional, el segundo es un enfoque en el poder duro y el fortalecimiento militar y el tercero es el bajo nivel de comprensión entre el público y los líderes políticos sobre las consecuencias de una ruptura en la disuasión.

Disuasión nuclear en Asia meridional

La relación triangular entre China, India y Pakistán ha llevado a la formación de díadas nucleares India-Pakistán e India-China. Una tercera díada nuclear, Pakistán-China, existe como una asociación estratégica con una amplia cooperación en capacidades nucleares y de misiles (Paul, 2023: 21-29). Las amenazas nucleares de India surgen de ambos lados de su frontera. Para Pakistán, India es la única amenaza nuclear. Mientras tanto, los cálculos estratégicos chinos priorizan a Estados Unidos. Por lo tanto, la naturaleza de las dinámicas nucleares se manifiesta en una compleja cadena nuclear que, en realidad, comprende cuatro Estados (Einhorn y Sidhu, 2017).

El resultado es un dilema de seguridad en cascada que interrumpe la estabilidad estratégica regional y aumenta el riesgo de que las crisis puedan cruzar el umbral nuclear. Además de las dinámicas generales de la carrera armamentista, la introducción de nuevas municiones, vectores de lanzamiento más capaces y potenciales cambios doctrinales más propensos al riesgo tienden, en general, a exacerbar la inestabilidad estratégica en Asia meridional. Los sofisticados sistemas de defensa antimisiles, los misiles hipersónicos y los vehículos de reentrada múltiples de objetivo independiente, así como los sistemas nucleares tácticos, basados en el mar (de superficie y submarinos) y de capacidad dual, presentan nuevos desafíos para la gestión de crisis y plantean

preguntas sobre cómo podrían influir en las estrategias nucleares y doctrinas de los Estados de la región.

Los desafíos de disuasión dual de India frente a China y Pakistán destacan otro ejemplo de riesgo nuclear multipolar. Por ejemplo, India se enfrenta a la tarea de diseñar una estructura de fuerza que pueda disuadir tanto lo que percibe como una Pakistán orientada al ámbito ofensivo —que depende de una estrategia nuclear de bajo umbral para el primer uso—, como a China que se posiciona para asegurar represalias respaldadas por una política de no primer uso[7]. Estas tareas parecen irreconciliables para India, donde los responsables de la toma de decisiones pueden sentir que deben dimensionar su fuerza para tener en cuenta los requisitos de disuasión frente a China, incluso si esto exacerba las percepciones de amenaza de Pakistán. En este sentido, India establece su disuasión sobre la base de una doctrina nuclear articulada públicamente que ofrece una cantidad considerable de transparencia sobre el papel, la naturaleza de la acumulación de capacidades, los escenarios de empleo y las posturas de despliegue de su capacidad nuclear. India cree que la claridad doctrinal puede ser un activo en términos de reducir las percepciones erróneas y, por ende, evitar la inestabilidad en crisis o en la carrera armamentista.

En contraste con China e India, para Pakistán, la bomba atómica es un instrumento de disuasión convencional hacia la India. En consecuencia, esto señala un umbral nuclear bajo y deriva la disuasión propagando el arma nuclear para una «defensa total» con el objetivo de disuadir tanto ataques nucleares como convencionales, así como contra objetivos de contrafuerza y contravalor. Para que estas amenazas de amplio espectro parezcan creíbles, Pakistán ha adoptado el concepto de disuasión de espectro completo e invierte en las capacidades necesarias para llevarla a cabo (Khan, 2016: 109-153). Pakistán prefiere proyectar el primer uso de armas nucleares, incluyendo el uso de armas nucleares tácticas, para disuadir a India. Se sigue una estrategia de *brinkmanship* para disuadir la acción militar convencional de India en respuesta a actos de terrorismo. A Pakistán le gusta resaltar el riesgo de escalada nuclear para aumentar la disuasión (Sethi, 2013; Gregory, 2011; Hundley, 2012). La perspectiva de que el conflicto se eleve al nivel nuclear está destinada a evocar miedo no solo para disuadir a India, sino también

[7] Pocos estrategas indios toman la política de «no primer uso» de China al pie de la letra.

para asustar a la sociedad internacional para que se involucren en la resolución de cualquier conflicto regional. Por lo tanto, como sugieren algunos, Pakistán tiene un deseo no de estabilidad nuclear, sino de inestabilidad gestionada (Hundley, 2012).

China, por su parte, ha utilizado la opacidad de manera tradicional para mejorar su disuasión nuclear. Prefería ocultar sus números y capacidades nucleares y, así, establecer la disuasión. Sin embargo, más recientemente, China no ha dudado en mostrar sus capacidades, ya que ahora basa su disuasión en la ambigüedad. Dada la amenaza que percibe de la defensa de misiles balísticos de Estados Unidos y el posible uso de misiles estratégicos de largo alcance con ojivas convencionales para degradar su arsenal nuclear, China ha encontrado prudente desplegar sistemas de entrega de uso dual y mezclar sus fuerzas convencionales y nucleares en la misma base para aumentar el riesgo de «entrelazamiento nuclear» (Acton, 2018: 56-99). Al hacerlo, busca disuadir a EE. UU. al aumentar el riesgo de que este podría, de forma inadvertida, atacar sitios donde se mantienen ambos tipos de activos, lo cual podría percibirse como un ataque nuclear, lo que llevaría a una escalada nuclear. La incertidumbre generada se supone que mejora la disuasión.

Capacidades nucleares en Asia meridional

Resulta curioso que, aunque el concepto de disuasión mínima creíble se ha asociado con los tres países, cada uno lo ha interpretado de manera diferente. Por ejemplo, Pekín se mantuvo fiel a esta descripción durante muchas décadas, ya que se creía que el número de sus ojivas nucleares se mantenía por debajo de doscientas cincuenta desde la década de 1990 hasta la de 2010. Sin embargo, en la última década, los programas de modernización nuclear han acelerado su ritmo y variedad, incluyendo la construcción de nuevos silos que indican un posible aumento en el número de ojivas (Kristensen y Korda, 2021a; Departamento de Defensa de Estados Unidos, 2020); la puesta en servicio de los nuevos submarinos nucleares de clase Jin; el despliegue de vehículos de reentrada múltiples dirigibles de manera independiente y quizá ojivas maniobrables en sus misiles; misiles de crucero de uso dual; la investigación y desarrollo de misiles hipersónicos, y el uso creciente de capacidades espaciales para mejorar la inteligencia, la vigilancia y el reconocimiento (IVR). No está claro hasta qué punto estos desarrollos

alejarán a China de su estrategia de disuasión mínima a largo plazo. Satisfecha durante mucho tiempo con «medios mínimos de represalia», está mostrando signos de cambio.

Se estima que India ha construido un arsenal de entre ciento cincuenta y ciento sesenta ojivas nucleares en los últimos veinticuatro años. Se ha hecho un esfuerzo por probar e incorporar misiles de gama variables y avanzar hacia la dispersión de plataformas de entrega a través de la tríada nuclear. Según la doctrina nuclear de India, el país debe desarrollar fuerzas nucleares suficientes —que puedan sobrevivir a un primer ataque y preparadas en lo que a operatividad se refiere—, un sistema de mando y control robusto, capacidades efectivas de inteligencia y alerta temprana para garantizar la máxima credibilidad y supervivencia. La supervivencia se enfatiza a través de una combinación de múltiples sistemas redundantes, movilidad, dispersión y engaño. India ha estado avanzando de acuerdo con este plan para construir un arsenal creíble y un conjunto de capacidades necesarias para cumplir con su concepto de disuasión mínima creíble.

Pakistán, por su parte, con un arsenal estimado de ciento sesenta y cinco ojivas nucleares, ha comenzado a describir su estrategia como de disuasión de espectro completo (Kristensen y Korda, 2021b: 265-278). Esto parece dar importancia a construir un arsenal listo de ojivas nucleares que varían desde las de bajo rendimiento hasta las de alto rendimiento, así como una serie de sistemas de entrega que van desde los de muy corto alcance hasta los de mayor alcance, para poder atacar toda la geografía india. En años recientes, se han realizado pruebas de misiles con nuevas tecnologías, como misiles con vehículo de reentrada múltiple (comúnmente conocidos como MIRV) e independiente desde plataformas submarinas (Ababeel) y misiles de crucero de mayor alcance (Babur 1B). También ha anunciado un despliegue basado en el mar de misiles con ojivas nucleares en embarcaciones de superficie y submarinos de propulsión diésel-eléctrica, ostensiblemente para una de disuasión basada en el mar.

Mando y control nuclear en Asia meridional

Con respecto a sus sistemas de mando y control, el 2 de febrero de 2000, Pakistán anunció la creación de su organización de mando nuclear, que comprende la Autoridad Nacional de Mando, la División de Planes Estratégicos y tres mandos estratégicos de los servicios, uno para cada rama: El Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea. El ejército ha sido

siempre el principal tomador de decisiones en asuntos nucleares y su predominancia se refleja también en las estructuras de mando y control nuclear. Pakistán afirma contar con un sistema de dos hombres para la autorización del uso de armas nucleares. Mantiene que tiene un sistema asertivo sin delegación de control, aunque esto contradice el valor de poseer armas nucleares tácticas, que son efectivas solo con la delegación de control para su uso nuclear. Por otra parte, a Pakistán aún no se le atribuye un sistema de alerta temprana sofisticado.

En el caso de China, existe un sistema de mando y control muy centralizado, redundante y en red para sus fuerzas nucleares. La estructura ha sufrido recientemente una reorganización como parte de una mayor revisión militar anunciada por el presidente Xi en 2015. Como parte de este proceso, la FMEPL se ha convertido en el cuarto brazo del EPL, junto con el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea. Permanece bajo el mando directo de la Comisión Militar Central, el nivel más alto y centralizado de liderazgo militar en el Partido Comunista Chino. Se cree que el comandante de la FMEPL es también un miembro de la Comisión Militar Central. Las órdenes de la FMEPL se cree que están codificadas y protegidas y requieren autenticación humana. Hay un énfasis en que haya un «hombre en el circuito» para las órdenes de lanzamiento nuclear y, en ese sentido, el mando y control no existe como un sistema completamente automatizado. Además, la FMEPL tiene control sobre ambos tipos de misiles: convencionales y nucleares. También se sabe que China está construyendo un sistema de alerta temprana con la ayuda de Rusia (Korolev, 2020) y ha indicado un enfoque aparente en mantener las fuerzas nucleares en un estado más operativo, como también se indicó en el Libro Blanco de Defensa Nacional de 2019.

La doctrina nuclear de India, tal como se expuso en una nota de prensa de enero de 2003, manda la creación de la Autoridad de Mando Nuclear, que comprende un consejo político y un consejo ejecutivo. El primero es presidido por el primer ministro y es el único organismo que puede autorizar el uso nuclear. El Consejo Ejecutivo está presidido por el asesor de Seguridad Nacional y proporciona insumos al Consejo Político, además de ejecutar las directivas que recibe de él. El comandante en jefe del mando de Fuerzas Estratégicas gestiona y administra las fuerzas nucleares nacionales y es responsable de la capacitación y otros temas operativos relacionados con el uso de armas nucleares. La responsabilidad del almacenamiento seguro y la fiabilidad de las ojivas nucleares recae

en el Departamento de Energía Atómica, mientras que los vehículos de entrega son mantenidos y controlados por las Fuerzas Armadas. Se prevé la existencia de un puesto de mando nacional, que incluye un puesto de mando alternativo, para garantizar la supervivencia y la certeza de señal de represalia.

Medidas de fomento de la confianza, el camino hacia delante

Como se puede observar, existe una necesidad de desarrollar un mayor número de medidas de fomento de la confianza entre las tres partes, aunque ninguna de las mismas coincida con la otra sobre qué forma y fondo deberían tener. Así pues, en términos de recomendaciones políticas, estas incluyen pasos que pueden contribuir a la reducción del riesgo nuclear, promoviendo la estabilidad en períodos de crisis y ayudando así a construir confianza y reducir tensiones.

La iniciación de diálogos estratégicos trilaterales para comprender mejor las percepciones de amenaza de cada parte es un paso importante. Desde el punto de vista político, un intercambio de opiniones, o incluso el intercambio de documentos no oficiales, a un nivel apropiado podría ser el primer paso más fácil, ya que no implicaría compromiso alguno ni acuerdos sobre restricciones de capacidades. Sin embargo, esto podría ser útil para reducir las percepciones erróneas. Relacionado con esto, podría establecerse la utilización de líneas directas políticas y militares, o su mejor uso donde ya existan, para la gestión de crisis. Tales arreglos podrían ser útiles para abordar el problema de la escalada inadvertida, en particular cuando se ha de hacer frente a una estrategia de *brinkmanship* o ambigüedad que podría descontrolarse.

Otra medida posible podría ser formalizar niveles de alerta bajos, ya que los arsenales de China, India y Pakistán se encuentran en tal estado. Aunque este paso parece difícil, podría explorarse a nivel de *Track II* entre expertos. En caso de que se alcance algún entendimiento sobre cómo crear mecanismos de verificación aceptables para esto, podría ser un paso muy significativo hacia la estabilidad en períodos de crisis, en especial una vez que nuevas tecnologías como las hipersónicas compriman los plazos de respuesta. En este asunto, el enfoque de China sería clave, ya que también debe tener en cuenta los desarrollos de Estados Unidos. De hecho, existen temores de que podría

verse obligada a alterar su propia postura de fuerzas hacia una mayor preparación (Kulacki, 2019).

Otra forma de crear un hábito de compromiso y diálogo podría ser comenzar con algo menos intrusivo para la seguridad nacional, como el intercambio de mejores prácticas sobre seguridad nuclear y seguridad relacionadas con instalaciones nucleares civiles. Dado que los programas de energía nuclear están en expansión en los tres países, podría ser útil promover la colaboración entre sus centros de excelencia nucleares. La promoción de empresas conjuntas en la fabricación de equipos de detección de radiación podría ayudar a fomentar una cultura común de seguridad y protección para la región, lo que podría expandirse a otras áreas.

En otra posible iniciativa, el liderazgo político, así como la población de los tres países, podría ser suficientemente educada o capacitada sobre la naturaleza de las armas nucleares y los riesgos de una ruptura de la disuasión. Como se presenta en la actualidad, la discusión sobre armas nucleares en los tres países está enmarcada en su profundo papel en la seguridad nacional. Sin embargo, también es importante entender las limitaciones de estas armas. Por ejemplo, a pesar de poseer armas nucleares, India ha tenido que soportar actos de terrorismo de Pakistán e incursiones fronterizas de China. Las armas nucleares no son la respuesta a cada amenaza a la seguridad. Por lo tanto, otros tipos de acumulación de capacidades y el compromiso político se vuelven complementos necesarios a la capacidad nuclear. Durante la Guerra Fría, los simulacros regulares, las alarmas nucleares y los ejercicios mantenían a la población consciente de la posibilidad de una guerra nuclear. Esto también dio lugar a un movimiento de la sociedad civil que presionaba a favor de medidas para reducir los riesgos nucleares. Tal fenómeno nunca se ha experimentado en Asia meridional. De hecho, hay muy poco entendimiento de los peligros del uso nuclear entre la población general, así como entre los líderes políticos. Es por ello que, para gestionar mejor las crisis entre Estados nucleares de la región, los responsables políticos deberían ser capacitados para la compleja diplomacia de crisis nuclear mediante la realización de ejercicios de simulación dentro de la comunidad de inteligencia, desarrollando un manual de políticas generalizado para las crisis India-Pakistán, India-China y las crisis superpuestas India-Pakistán-China y compartiendo de manera rutinaria los conocimientos de estos documentos de planificación. Además, los países de la región deberían trabajar para

mejorar sus indicadores y advertencias para crisis regionales y prepararse para compartir información de forma pública y con otros actores regionales para combatir la desinformación en aquellos casos donde hacerlo podría prevenir o desescalar un conflicto. Un mejor entendimiento de estos podría llevar a una disposición a invertir en negociaciones para resolver el trilema, ya sea a través de medidas de reducción de riesgos más específicas o esfuerzos más amplios de resolución de conflictos que apunten a los impulsores del conflicto.

Por último, se puede sugerir que la respuesta a las complejidades nucleares de la región podría también residir en fomentar la cooperación en áreas no nucleares. Los tres países de la región comparten preocupaciones comunes y sufren las consecuencias de los efectos del cambio climático, emergencias de salud debido a pandemias, invasiones de langostas en los meses de verano y tensiones por el acceso a las cuencas fluviales. Hay espacio aquí para que los tres exploren algunas soluciones colectivas. Hasta que se genere una comprensión compartida de los riesgos nucleares, se podrían formar hábitos de cooperación sobre otros problemas menos dominantes en materia de seguridad.

Con respecto a las recomendaciones puramente bilaterales, hay una necesidad urgente de reanudar el dialogo en los ámbitos político y militar entre India y Pakistán para evitar posibles escaladas o una nueva guerra entre ambos países. Por otra parte, India y China deben incluir la cuestión nuclear como parte de su dialogo estratégico bilateral para generar así un entendimiento mutuo de los riesgos y peligros compartidos. Todo esto podría gestionarse a través de diplomacia *Track 1.5* o *Track II*[8]. Un paso que podría alcanzarse entre India y China sería la formalización de un tratado bilateral de no primer uso. En la actualidad, estos dos países son los únicos defensores de tal doctrina. Su mérito como doctrina estabilizadora ha sido evidente durante el último enfrentamiento militar en 2020, pues no exhibieron sus armas nucleares. La aceptación mutua de una política de no primer uso tendría además el potencial de tranquilizar al adversario, disminuir las posibilidades de percepciones nucleares erróneas y escaladas inadvertidas. De hecho, la política tiene aún más sentido cuando se enfrenta a un adversario con un pequeño arsenal nuclear que es posible que sea extremadamente sensible a su

[8] La diplomacia *Track II* es la práctica de actores no estatales que utilizan tácticas de resolución de conflictos como talleres y conversaciones para rebajar la tensión o el miedo que existe entre grupos en conflicto. Estos contactos no gubernamentales, informales y extraoficiales organizan actividades para mejorar la comunicación y el entendimiento entre los ciudadanos.

supervivencia. India y China han propuesto en diferentes momentos un tratado multilateral de no primer uso. Hasta que esto gane más apoyo, podría ser útil convertir al menos sus declaraciones unilaterales en un acuerdo bilateral.

AUKUS: un riesgo de proliferación encubierto

Estados Unidos ha decidido fortalecer su presencia en el Indopacífico. Esto se ha evidenciado con la renovación del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (DSC), pero sobre todo con la conclusión del AUKUS junto con el Reino Unido y Australia. El acuerdo tiene por objeto reforzar la capacidad de cada uno de los tres socios para garantizar los intereses compartidos de seguridad y defensa.

La primera fase del acuerdo incluye la asistencia a Australia en la construcción de submarinos a propulsión nuclear. Para ello, Estados Unidos y el Reino Unido comenzarán en breve a establecer capacidades e infraestructura incluyendo la formación de tripulaciones, ingenieros y personal de mantenimiento. No obstante, preparar a un país para manejar una tecnología tan sofisticada y sensible no debe considerarse una tarea ordinaria. Se han planteado preocupaciones, incluso dentro de Australia, sobre cómo un país sin un programa de energía nuclear civil podría de repente empezar a gestionar submarinos a propulsión nuclear. De hecho, un país debe primero conocer el manejo controlado y responsable de materiales radiactivos como el uranio altamente enriquecido (UAE) para garantizar que no se produzcan desvíos de material y tecnología nucleares que puedan ser usados con fines militares no previstos en el acuerdo de salvaguardias del OIEA.

Por su parte, China ha criticado el AUKUS al llamarlo un «retorno de la mentalidad de la Guerra Fría» (Ministerio de Relaciones Exteriores de la Repúbluca Popular China, 2022). Pekín ve el AUKUS como una amenaza directa y un intento de Estados Unidos de contener su libertad de acción en el Indopacífico. La respuesta de China es alta y clara: ha calificado a EE. UU., Reino Unido y Australia de crear un nuevo bloque militar al establecer AUKUS, lo que ha exacerbado las tensiones geopolíticas (Misión Permanente de la República Popular China en Naciones Unidas y otros organismos internacionales en Viena, 2021):

> «China sostiene que, a la espera de una fórmula adecuada elaborada por consenso por los Estados miembros del Organismo, Estados Unidos, el Reino Unido y Australia no deberían seguir adelante con su cooperación en materia de submarinos nucleares en el marco de AUKUS, mientras que la secretaría del OIEA, por su parte, no debería proceder por su cuenta a negociar el correspondiente acuerdo de salvaguardias con los tres países».

Así declaró el embajador chino Wang Qun. Asimismo, ha solicitado a las partes en el AUKUS que vuelvan a comprometerse con las obligaciones de no proliferación nuclear (Misión Permanente de la República Popular China en Naciones Unidas y otros organismos internacionales en Viena, 2021).

La creación del AUKUS le permite a Estados Unidos volver a tener una presencia relevante en Asia. Washington está reforzando su compromiso hacia sus aliados regionales, así como su presencia para contener la expansión china. En este sentido, AUKUS complementa el objetivo del DSC, ya que contribuye a que el Indopacífico pueda disfrutar de un comercio libre y abierto, alejando el equilibrio militar de China. Así, muchos Estados de la región, entre los que destaca Japón, que se siente amenazado por la presencia militar y la expansión naval de China, han acogido AUKUS con la misma satisfacción que el DSC.

Ahora bien, estas iniciativas tienen implicaciones serias para la región. Estados Unidos está maniobrando de modo agresivo en el Indopacífico hacia una irreversible contestación político-militar que aumenta el riesgo de guerra al animar a sus aliados a avanzar en sus capacidades militares ofensivas. Esto también está perturbando la estabilidad y la armonía regional: al mostrar a China como una amenaza para la región equivalente a Corea del Norte (Lenon, 2018), Washington está proyectando que Pekín es «ofensivo» en sus políticas económicas y militares y está profundizando la rivalidad. Sin embargo, al centrarse solo en la militarización, Estados Unidos pasa por alto el estatus hegemónico económico que China ya ha adquirido y que sigue siendo innegable para el mundo e inevitable para la región. Este es, por ejemplo, uno de los principales puntos solevados por los países de la ANAS: Indonesia y Malasia han expresado su preocupación por la agitación geopolítica que supondría la adquisición por parte de

Australia de una flota de submarinos a propulsión nuclear, mientras que Singapur, el aliado más cercano de Australia, ha mostrado su preocupación, aunque no ha presionado tanto (Patti Djalal, 2021). Vietnam y Filipinas parecen acoger favorablemente la medida y consideran que garantiza el equilibrio estratégico en la región (Patti Djalal, 2021). Es probable que el acuerdo cree una mayor desunión en el seno del ANAS a largo plazo e impulse a los Estados miembros a tomar partido por EE. UU. o China. El otro incidente menos probable podría ser la imprevisibilidad de cómo Australia utilizaría esta maximización del poder militar en sus relaciones con los Estados de la región.

Por otra parte, la creación del AUKUS reveló que Washington prefiere a un aliado sobre el otro. Alegando como razón principal el régimen de no proliferación nuclear, la administración Trump declinó la petición de Corea del Sur de transferir tecnología y UAE para su potencial flota de submarinos a propulsión nuclear (Park, 2023: 1-22), mientras que la administración Biden hizo una excepción con Australia, lo que echa por tierra el mismo compromiso de no proliferación. En segundo lugar, aunque esa misma administración hizo hincapié en el fortalecimiento del sistema de alianzas estadounidense, el desarrollo de AUKUS demuestra que el Reino Unido y Australia deben ser aliados más importantes para Estados Unidos que Francia. Preferir a unos aliados sobre otros no es preocupante, a menos que una alianza se convierta en la causa de que otras se deterioren. Si se repara en la historia, es evidente que EE. UU. ha seguido cambiando sus preferencias de un aliado a otro en función de sus intereses nacionales.

Sin embargo, en consecuencia, es probable que Australia pierda su neutralidad en política exterior[9], al tiempo que invita a la tensión y a los conflictos con China. De hecho, persiste un gran déficit de confianza en la relación entre Australia y China. Algunos expertos australianos llegan a sugerir que los intentos de Pekín por estabilizar las relaciones con Australia son una artimaña con el objetivo de explotar la buena voluntad australiana más adelante. Los funcionarios australianos argumentan que el impacto estratégico de AUKUS es insignificante en comparación con las implicaciones del aumento del arsenal nuclear de China. Sin embargo, desde la perspectiva china, AUKUS

[9] Neutralidad no debe entenderse como un estatuto jurídico-político con un contenido definido en derecho internacional; esto son relaciones internacionales, no derecho. En este sentido, debe entenderse como el intento de Australia de mantener una posición de posibles y potenciales beneficios políticos, de acuerdo con su propia percepción de intereses en el desarrollo de sus relaciones bilaterales con Estados Unidos y China respectivamente.

ha generado una gran resignación diplomática. Además, el AUKUS ha complicado los esfuerzos de Australia por liderar en temas de seguridad nuclear y reducción de riesgos en foros como el OIEA o el TNP.

Por último, Washington ya está interesado en expandir aún más AUKUS. En una entrevista con el Instituto Lowy, Kurt Campbell, coordinador del Consejo de Seguridad Nacional para el Indopacífico, se refirió a AUKUS como «una arquitectura abierta... a la que otros países podrían unirse con el tiempo». Según Campbell, AUKUS servirá como una plataforma a través de la cual Estados Unidos busca trabajar con «Estados afines en áreas clave de innovación militar». Jake Sullivan, el asesor de Seguridad Nacional de EE. UU., también presentó una visión ambiciosa para AUKUS, que podría incluir el avance de la seguridad compartida y el fortalecimiento de la cooperación tecnológica, económica y climática en la región del Indopacífico (Tan, 2022: 1-4). Estos comentarios sugieren que AUKUS podría convertirse en una iniciativa no exclusiva que «complementa, en lugar de contradecir, la arquitectura y normas regionales existentes» (Tan, 2022: 1-4).

Implicaciones del AUKUS para Australia

Australia está avanzando rápidamente en la adquisición de armas de largo alcance. El exministro de Defensa, Richard Marles, ha utilizado el término «proyección impactante» para describir la futura doctrina de ataque de largo alcance de Australia, que definió como «una capacidad para mantener a un adversario en riesgo, mucho más lejos de nuestras costas, a través de todo el espectro de respuesta proporcional» (Gobierno de Australia, 2022). Los submarinos de propulsión nuclear que se adquirirán a través de AUKUS son una de las principales prioridades de inversión para Australia con este fin. Como señala la *Revisión Estratégica de Defensa de 2023* de Canberra: «Los submarinos de propulsión nuclear son activos clave tanto para llevar a cabo una estrategia de negación como para proporcionar opciones de guerra antisubmarina y ataque a largo alcance» (Departamento de Defensa de Australia, 2023).

Otras importantes prioridades de inversión en AUKUS incluyen la adquisición por parte de Australia de más de doscientos misiles Tomahawk de Estados Unidos y un programa acelerado para fabricar misiles guiados en Australia meridional (en parte para ayudar a

expandir la base militar-industrial de EE. UU. en la región del Indopacífico) para 2025. Mucho antes de que se anunciara el pacto AUKUS, Australia y Estados Unidos habían estado cooperando para desarrollar y probar armas hipersónicas lanzadas desde el aire en territorio australiano (Royal Australian Air Force, 2023). Expertos del Instituto Australiano de Política Estratégica han especulado sobre si Australia debería adquirir también otras capacidades de largo alcance fabricadas en EE. UU., incluido el bombardero estratégico B-21. Tales armas podrían potencialmente desempeñar roles más allá de los requeridos por la postura de disuasión por negación implícita en las declaraciones oficiales australianas (Hellyer y Nicholls, 2022).

La comunidad política es consciente de que el acuerdo es «una gran apuesta australiana por el futuro de Estados Unidos, en el momento más incierto de la política estadounidense que en casi cualquier otro punto de la historia de la alianza» (Gyngell, 2021). Los impactos geoestratégicos inciertos sobre Australia también podrían hacer que la aplicación de AUKUS no sea tan fluida como esperan muchos responsables políticos. A pesar de ello, el acuerdo sobre los submarinos de propulsión nuclear podría, de hecho, generar dinámicas similares a una carrera armamentista regional. Tampoco está claro cómo se desarrollarán los detalles de la cooperación en tantas áreas entre los tres países. Sin embargo, es posible que, con el paso del tiempo y el atractivo de diversas propuestas de asociación con otras partes, cada vez más Estados se den cuenta de la utilidad de este pacto de seguridad.

Una forma de evaluar las implicaciones a largo plazo de AUKUS para la región del Indopacífico, es observar cómo Australia lo ha empleado como instrumento para abordar el auge de China: AUKUS, a pesar de muchas evaluaciones positivas sobre su utilidad como herramienta estratégica, no ha estado exento de críticas, tanto dentro de Australia como en otros lugares del mundo. En primer lugar, AUKUS representa la intención estratégica de Estados Unidos de trabajar con sus aliados para fortalecer su equilibrio militar frente a China. A través de AUKUS, Australia se ha convertido en un participante fuerte en el juego estratégico de EE. UU. (Kapur, 2021: 1-17). Dada la interdependencia económica entre Australia y China, la economía abierta de Australia podría volverse aún más vulnerable a la geopolítica de las grandes potencias. Según un analista, «acuerdos de seguridad como el reciente pacto AUKUS entre Australia, Reino Unido y Estados Unidos se convertirán en una camisa de fuerza económica» (Westland, 2021).

Algunos analistas sostienen que AUKUS puede no ser directamente relevante para la defensa del propio territorio australiano. Según estos escépticos, la seguridad y defensa de Australia podrían estar mejor servidas con una flota de submarinos convencionales más pequeños, dado que Australia disfruta de varias ventajas geográficas. Dos preguntas siguen sin respuesta o solo han sido respondidas de manera parcial: ¿por qué Australia necesita estos submarinos de largo alcance para operar en los mares de China Meridional y Oriental? y ¿qué objetivos estratégicos puede lograr Australia al aprovechar esos submarinos? También es dudoso que Australia, como una potencia relativamente menor, tenga la fuerza material suficiente para aspirar a una fuerza naval en tres océanos. Si la intención de Australia es utilizar esta nueva capacidad naval para ayudar a moldear un orden basado en reglas en la región, existen muchos otros medios para lograr tal objetivo. Otros observadores han argumentado que la adquisición por parte de Australia de la flota de submarinos de propulsión nuclear podría llevar mucho tiempo, quizá casi dos décadas. Para entonces, sería demasiado tarde para que Canberra juegue un papel naval significativo en una contingencia en Taiwán.

Por otra parte, es muy probable que Australia necesite externalizar la operación de los submarinos a la Marina de Estados Unidos, a expensas de su soberanía (Wyeth, 2022). Además, se argumenta que, para cuando Australia obtenga los submarinos de propulsión nuclear, la capacidad antisubmarina de China podría haber avanzado hasta el punto de que los submarinos australianos podrían ser vulnerables en las aguas cercanas a la costa de China. En lo que a operatividad se refiere, durante tiempos de paz, es probable que los submarinos australianos necesiten la cobertura aérea del grupo de tarea de portaaviones de Estados Unidos. Durante una guerra entre este y China, es probable que las Fuerzas de Defensa de Australia se integren en la fuerza militar de EE. UU. Inevitablemente, Australia se convertiría en parte de una guerra con China. Si Australia se involucra en un enfrentamiento militar entre dos grandes potencias con armas nucleares, su seguridad nacional estaría en alto riesgo. Estas implicaciones estratégicas y dificultades técnicas sugieren que la disuasión otorgada a AUKUS contra China puede ser limitada.

Implicaciones de AUKUS para el régimen de no proliferación nuclear

Con respecto a las implicaciones de AUKUS para el régimen de no proliferación nuclear, este representa un peligroso precedente. Desde la declaración conjunta sobre AUKUS se ha desencadenado un intenso debate sobre si los submarinos a propulsión nuclear están perjudicando el espíritu del TNP o si solo se trata de otra crítica más. Por ejemplo, AUKUS es visto como un riesgo para la proliferación nuclear debido a la cuestión de la transferencia de tecnología de propulsión nuclear la cual, aunque no se trata de una propagación directa de armas nucleares, representa una cuestión sensible relacionada con la difusión de materiales y tecnologías nucleares.

Es verdad que convertir a Australia en el primer Estado no poseedor de armas nucleares en recibir UAE para la construcción de submarinos de propulsión nuclear establece un precedente negativo[10]. Esto ha debilitado la obligación de no transferencia bajo el artículo I del TNP en el ámbito global. Los detractores del AUKUS argumentan que la tecnología de reactores navales y los materiales relacionados utilizados para propulsar submarinos nucleares no están cubiertos por las salvaguardias del OIEA[11]. En otras palabras, el UAE utilizado para alimentar submarinos nucleares está exento de las inspecciones del OIEA que exige el tratado (Kibe y Akagawa, 2021). Esto en sí mismo revela otra laguna en el Acuerdo de Salvaguardias (Acton, 2021).

Compartir UAE para la propulsión de submarinos sigue siendo una violación del TNP por parte del mayor defensor de dicho tratado, es decir, Estados Unidos. Esto deja al mundo preocupado, aunque Australia asegure que no buscará armas nucleares. Sin embargo, ¿quién garantizará que Australia no cambiará de opinión en el futuro y comenzará a acumular uranio apto para armas con otros fines? ¿Cómo se podría impedir que otros países adquieran o produzcan UAE utilizando la misma excusa de propulsar sus submarinos nucleares? ¿Cómo se modificarían las dinámicas estratégicas si Japón y Corea del Sur decidieran seguir este ejemplo? Una opción para abordar las crecientes

[10] Cabe señalar que, si bien Australia podrá construir submarinos de propulsión nuclear con la asistencia de Estados Unidos y del Reino Unido, sus reactores estarán herméticos. Por tanto, no requerirán abrir el reactor durante toda la vida útil del submarino. Este es uno de los argumentos de las partes para señalar que no se produciría ninguna violación del TNP en este caso.

[11] El artículo 14 del acuerdo de salvaguardias entre el OIEA y los Estados no poseedores de armas nucleares permite sustraer material nuclear del sistema o proceso de inspección del organismo y utilizarlo en una actividad militar, como la propulsión nuclear de submarinos. Solo mientras el material nuclear se encuentre en uso en dicha actividad, no se aplicarán las salvaguardias previstas en el acuerdo. Para el caso concreto de Australia, se recomienda leer la INFCIRC/217.

preocupaciones de proliferación es que Estados Unidos y el Reino Unido aseguren que los submarinos nucleares de Australia utilicen uranio de bajo enriquecimiento (UBE) en lugar de UAE, el cual no puede ser utilizado directamente como material apto para armas (Acton, 2021)[12].

Por lo tanto, surge un desafío para Australia: abordar seriamente las preocupaciones expresadas por algunos países sobre los riesgos de proliferación nuclear. En este contexto, está en manos de Australia crear y cumplir con medidas adicionales más estrictas para la producción, uso y eliminación del UAE, tal como lo exigen el OIEA y el TNP. Lo que sigue es que Australia, como Estado sin armas nucleares, tendrá que hacer un arreglo especial de inspección con el OIEA (Wyeth, 2022), algo que ya se ha comenzado a negociar.

China registró una fuerte protesta ante el organismo, afirmando que sería incorrecto y peligroso «respaldar los actos de proliferación nuclear de estos tres países» (Liu, 2022). Aunque es poco probable que China intente formar nuevas alianzas en un futuro previsible, Pekín podría sentirse tentada a entablar relaciones de defensa tipo AUKUS con algunos países de la región, por ejemplo, con Corea del Norte, ya que AUKUS ha eliminado las restricciones para que China lo haga.

Conclusiones

Como se ha podido observar a lo largo del presente capitulo, el panorama nuclear del Indopacífico se caracteriza por una multiplicidad de actores y un entramado de relaciones estratégicas complejas, donde la acumulación de capacidades nucleares y las tensiones regionales representan una amenaza significativa para la seguridad regional e internacional. En este sentido, se puede vislumbrar la consolidación de una política de bloques donde Estados Unidos, India, Australia, Japón y Corea del Sur están de acuerdo en que China es el desafío más importante, ya que intenta reescribir el orden regional a su imagen y semejanza. Esto, a su vez, tiene implicaciones directas en las estrategias de disuasión de estos actores, lo cuales se están viendo en la necesidad de construir una disuasión y una defensa colectivas para hacer frente a la amenaza China. Sin

[12] El programa PROSUB brasileño para un submarino de propulsión nuclear basado en tecnología francesa plantea algunos problemas similares y otros divergentes (Garay Vera y Pérez Gil, 2014).

embargo, no ven estas amenazas de la misma manera, lo que hace que construir una disuasión y una defensa colectivas sea una tarea ardua porque los cinco países no están de acuerdo en cómo debe hacerse. Así pues, en un contexto de crecientes rivalidades geopolíticas y disuasión nuclear asimétrica, los riesgos de una escalada involuntaria o de errores de cálculo son altos. La situación en la península de Corea, el estrecho de Taiwán y las relaciones entre China, India y Pakistán constituyen puntos de riesgo que deben gestionarse con políticas de contención y comunicación efectiva.

Para mitigar estos riesgos es fundamental que los países del Indopacífico adopten enfoques que fomenten la estabilidad y la paz a largo plazo a través de una mayor comunicación y cooperación, incluyendo la creación de líneas directas de comunicación política y militar que podrían reducir los riesgos de escalada inadvertida. El establecimiento de protocolos de comunicación de crisis en áreas sensibles como el noreste asiático o Asia meridional permitiría responder de manera controlada ante eventuales conflictos y mejoraría la transparencia. Un paso previo a esto podría ser que países como China, India y Pakistán orienten sus arsenales nucleares hacia una disuasión mínima y transparente, evitando el desarrollo de capacidades de primer uso o de naturaleza ofensiva. Un enfoque en disuasión mínima creíble permitiría gestionar de mejor manera las percepciones de amenaza y reduciría el riesgo de una escalada nuclear.

La creación de una ZLAN en el noreste asiático ayudaría también a reducir la amenaza nuclear al restringir el despliegue de armas nucleares en este territorio. No obstante, para que estas iniciativas prosperen es necesario un compromiso activo de potencias nucleares como China y Estados Unidos, de modo que se garantice la seguridad de las naciones participantes y se logre un consenso para promover la desnuclearización progresiva de la península de Corea. De hecho, dada la imprevisibilidad de Corea del Norte, se requieren políticas de compromiso que combinen sanciones con incentivos diplomáticos y la reanudación de diálogos multilaterales en un marco inclusivo puede contribuir a reducir las tensiones en la península, así se avanzaría hacia su eventual desnuclearización.

Por otra parte, las alianzas como el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral y el AUKUS deben considerar los impactos de sus estrategias de disuasión en la estabilidad regional. En lugar de enfoques puramente defensivos, estas alianzas podrían priorizar medidas

para fomentar un equilibrio estratégico basado en el respeto mutuo y el diálogo, lo que minimizaría la percepción de amenaza entre sus miembros y otras potencias de la región.

Para finalizar, el Indopacífico, con sus profundas interdependencias económicas y rivalidades históricas, representa tanto un desafío como una oportunidad para el desarrollo de un sistema de seguridad cooperativo. La adopción de estos enfoques puede promover un equilibrio estratégico sostenible y, solo mediante el fomento de la confianza, la comunicación y el compromiso, los Estados del Indopacífico podrán construir una estabilidad duradera que disuada la amenaza nuclear y fomente la paz en la región.

*Dr. Manuel Herrera Almela**
Senior Policy Fellow & Programme Manager en el British American Security Information Council

Documento
Análisis

66/2025 22 de octubre de 2025

Javier Fernández Aparicio

Japón, recursos y proyección en un Indo-Pacífico ampliado



Japón, recursos y proyección en un Indo-Pacífico ampliado

Resumen:

En la actual competencia global por el acceso a los recursos estratégicos, Japón constituye un ejemplo de iniciativa y una vía alternativa orientada a conseguir una autonomía propia, sin depender de otras potencias, tanto en el acceso a aquellos como en sus procesos de transporte y refinado. El petróleo, el gas y las tierras raras son los principales ejemplos del decidido intento japonés de asegurar yacimientos y cadenas de suministros, minimizando así cualquier riesgo para su economía. Todo ello se refleja en su asertividad exterior, tanto en la iniciativa del Indo-Pacífico Libre y Abierto como en otras estrategias sectoriales en la que no faltan la defensa y la seguridad, lo que le convierte en un país dinámico en escenarios lejanos y diversos como África o el Ártico. Japón mantiene, además, una renovada proyección marítima orientada, en primer lugar, a salvaguardar sus propias fronteras en un escenario conflictivo adyacente al mar de China Meridional, pero también a proteger estos intereses más allá de estas.

Palabras clave:

Japón, Indo-Pacífico, tierras raras, Armada, Ártico.

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.

Japan, resources and projection in an expanded Indo-Pacific

Abstract:

In the current global competition for access to strategic resources, Japan is an example of initiative and an alternative path to achieving self-reliance and independence from other powers, both in access to these resources and in their transportation and refining processes. Oil, gas, and rare earths are the main examples of Japan's determined attempt to secure its reserves and supply chains, thus minimizing any risk to its economy. All of this is embodied in its external assertiveness, within the Free and Open Indo-Pacific initiative and also in other sectoral strategies that include defense and security, making it a dynamic country in more distant and diverse settings such as Africa and the Arctic. Japan also pursues a renewed maritime projection focused, first, on safeguarding its own borders in a conflict-ridden setting adjacent to the South China Sea, but also on protecting these interests beyond them.

Keywords:

Japan, Indo-Pacific, Rare Earths, Navy, Artic.

Introducción

La economía japonesa, actualmente la cuarta mundial, es altamente dependiente de las importaciones de recursos que impulsan sus distintos sectores. En especial, dos de esos recursos acaparan aproximadamente el 94 % de la energía que necesita; ambos deben ser adquiridos en el mercado externo y transportados a Japón por vía marítima. En primer lugar y de manera destacada, el petróleo, pues tanto el crudo como el refinado consitituyen dos de las principales importaciones del país, por valor de 98.000 millones de dólares en 2023, cifra que asciende a 150.000 si se incluye, en segundo lugar, el gas licuado del petróleo dentro del total de dichas importaciones. Los países del golfo Pérsico —en el caso del petróleo crudo y refinado—, junto con Australia y Estados Unidos —en cuanto al licuado— son los principales suministradores de Japón[1].

Es también relevante, que en el tercer lugar de las importaciones japonesas se sitúe otro recurso energético como son las briquetas de carbón, bloques comprimidos que se utilizan como combustible ofreciendo una alternativa más sostenible a los fósiles, con Australia de nuevo como principal suministrador. Más allá de los recursos energéticos, los circuitos integrados y los dispositivos inteligentes aparecen en el top 5 de las importaciones japonesas por valor de 53.000 millones de dólares. Dichos circuitos provienen en su mayoría de Taiwán y China. Como en el caso del petróleo, el transporte marítimo constituye la única vía de suministro, por lo que la seguridad en dicho transporte es capital para el devenir económico japonés.

Por otro lado, Japón se erige como un país exportador neto de vehículos, accesorios tecnológicos y circuitos integrados que requieren de componentes cuyos recursos proceden, cada vez más, del mercado de minerales de las llamadas tierras raras, dominado a escala global casi por completo por China, desde su extracción hasta la distribución y el refinado. Más allá de la resiliencia en esta cadena de suministro, el problema para Japón pasa por una interrupción intencionada como resultado de una decisión política desde China y ello no sería la primera vez que ocurre. En septiembre de 2010, un barco pesquero chino fue abordado por buques guardacostas japoneses frente a las disputadas islas Senkaku, en el mar de China Meridional. Como represalia, el gobierno chino detuvo las exportaciones de minerales de tierras raras hacia Japón. Su

[1]OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. *OEC*. Junio de 2025. En https://oec.world/es/profile/country/jpn (consultado 10 de octubre de 2025).

economía se tambaleó, en especial la industria del automóvil, pues la producción de sus imanes dependía al 90 % de las importaciones chinas, pero también comprometiendo otros sectores como el tecnológico. Un año después del incidente, con el comercio normalizado, el precio de esos minerales seguía multiplicado por diez, pero Japón extrajo valiosas lecciones ya entonces[2].

Así, independientemente de la incierta composición del gobierno japonés, lo insoslayable es que Japón presenta la vulnerabilidad de una dependencia estructural respecto a la importación de estos recursos estratégicos. Es un problema urgente y actual, pero, al tiempo, de una dependencia secular, pues el estrangulamiento de dichos recursos ya motivó, por ejemplo, su expansión en los años treinta y cuarenta del pasado siglo.

Hoy, todo ello se da en una coyuntura de rivalidad creciente con China, de transición energética y de dilemas internacionales: los principales, la relación con Estados Unidos en materia económica y de seguridad, así como su posicionamiento respecto a Taiwán. A ello se suma la necesidad de contar con aliados diversos en la región y más allá, una búsqueda de alianzas que, desde los tiempos de Abe, fue uno de los ejes de la estrategia japonesa y de sus principios pacifistas[3].

De esta forma, el Japón actual articula una estrategia combinada de diplomacia de recursos, búsqueda de mayor autonomía y proyección naval, extendiendo su mirada más allá del estrecho de Malaca hasta el Ártico, en un Indo-Pacífico cada vez más amplio.

La diversificación del suministro

En febrero de 2004 se fundó la Organización Japonesa para la Seguridad de los Metales y la Energía (JOGMEC, por sus siglas en inglés), una agencia gubernamental que fusionó otros organismos existentes anteriormente con el objetivo de apostar por el gas natural como alternativa a la casi absoluta dependencia del petróleo, fortalecer la competitividad en la industria minera japonesa de metales y, lo que resulta especialmente relevante: garantizar un suministro estable y sostenible de crudo, metales y minerales

[2] EVENETT, S., & FRITZ, J. «Revisiting the China–Japan Rare Earths dispute of 2010». 19 de 7 de 2023. En Center for Economic Policy Research: https://cepr.org/voxeu/columns/revisiting-china-japan-rare-earths-dispute-2010 (consultado el 10 de octubre de 2025).
[3] JOHNSTONE, C., SZECHENYI, N., & KLAAS, L. «The Evolution of the U.S.-Japan Security Partnership». 11 de julio de 2024. En Center for Strategic & International Studies: https://features.csis.org/evolution-of-the-us-japan-security-partnership/#group-section-20122024-dZKaENln2O (consultado el 14 de octubre de 2025).

estratégicos para la economía del país. Por tanto, la importancia de la JOGMEC es crucial para el devenir de estos suministros estratégicos de Japón.

A finales de aquel 2010, Japón aprobó un presupuesto suplementario por valor de 1.200 millones de dólares para atender a la urgencia provocada por la interrupción del suministro de minerales estratégicos tras la suspensión de las exportaciones chinas.

Esta medida, impulsada por el primer ministro Naoto Kan, del Partido Democrático, formó parte de una estrategia destinada a garantizar el suministro de minerales críticos. Dicha estrategia perduró en el tiempo y se mantuvo, por ejemplo, cuando el Partido Liberal Democrático recuperó el poder a finales de 2012 de la mano de Shinzo Abe, hoy considerado el artífice de la doctrina del Indo-Pacífico Libre y Abierto (FOIP en sus siglas en inglés), esbozada en 2016, así como del fortalecimiento de la proyección exterior y de la política de seguridad de Japón.

La visión FOIP se ha convertido en la piedra angular de la política exterior japonesa conectando diversos campos de interés como la defensa, la seguridad de la cadena de suministros y la protección de las rutas transcendentales para el devenir del país. En 2023, en Nueva Delhi, el entonces primer ministro Fumio Kishida, también habló del alcance geopolítico del concepto ampliándolo desde un punto de vista geográfico:

> «El próximo horizonte es el sur de Asia, incluyendo India […] Y luego, la región de las islas del Pacífico. Las aguas que conectan a Japón con los países insulares del Pacífico no tienen fronteras. Por supuesto, los países de Oriente Medio, África, América Latina y otras regiones también son socios importantes para la implementación de la FOIP[4]».

Por su parte, el plan de 2010 tenía cinco pilares principales: invertir en tecnología que redujese el uso de minerales de tierras raras; promover su procesado y reciclado en el país; realizar prospecciones en busca de yacimientos propios; diversificar el riesgo de que un parón de las importaciones desde China volviese a poner en peligro a la economía del país, para lo cual se optó por conseguir dichos minerales en Australia y

[4] KISHIDA, Fumio. «Japan's New Plan for a "Free and Open Indo-Pacific"». 20 de marzo de 2023. Disponible en: https://www.mofa.go.jp/files/100477739.pdf (consultado el 16/10/2025). Para todo lo relacionado con la visión FOIP: https://www.mofa.go.jp/policy/page25e_000278.html (consultado el 16/10/2025).

otros lugares, con el foco puesto en África y, por último, tener capacidad propia de almacenamiento para garantizar una reserva suficiente en períodos críticos. Un año después, se fundaba Japan Australia Rare Earth (JARE en sus siglas en inglés), cofundada en 2011 por la empresa Sojitz y la JOGMEC, con el fin de participar en la corporación australiana Lynas Rare Earths Limited, que hoy opera en los yacimientos de Mount Weld, Kagoorlie, Perth y Kuantan, esta última mina sita en Malasia[5].

No fue solo Australia, pues otras regiones con yacimientos también fueron objeto de atención, como Lobatse, en Botsuana, donde en 2008 la JOGMEC creó un centro de teledetección geológica satelital en asociación con el Departamento de Estudios Geológicos del país africano.

Además, se fueron firmando acuerdos para la prospección de minas, por ejemplo, en Namibia. En agosto de 2025 se anunció, asimismo, la expansión del Corredor de Nacala, una red de infraestructuras que conecta el puerto de aguas profundas de Nacala, en el norte de Mozambique, con Malawi y Zambia, para impulsar la exportación de minerales críticos de la región.

Muchas inversiones japonesas en África llevan aparejadas también ayudas al desarrollo en diversos países. La agencia para el Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores participa en estas negociaciones, aunque recientemente se ha visto obligada a dar marcha atrás en algunas iniciativas como el hermanamiento de cuatro ciudades japonesas con otras cuatro de Nigeria, Tanzania, Ghana y Mozambique, ya que se interpretó como un estímulo a la inmigración, provocando incluso manifestaciones.

La diversificación de proveedores, más allá de la preeminencia de China, también afecta a los componentes tecnológicos ya ensamblados, como los semiconductores. A principios de 2024, la principal fabricante del mundo, la compañía taiwanesa TSMC, inauguró en Japón su primera planta de producción en el extranjero desde 2018. De esta forma, el país, que una vez fue un actor en la producción de chips hasta que empezó a importarlos desde China, quería postularse de nuevo en este sector con una política complementada con otras para asegurar las cadenas de suministros esenciales.

[5] JAPAN ORGANIZATION FOR METALS AND ENERGY SECURITY. *Securing Supply of Heavy Rare Earths to Japan with Additional Investment to Lynas.* 7 de marzo de 2023. En https://www.jogmec.go.jp/english/news/release/news_10_00029.html (consultado el 13 de octubre de 2025).

Fruto de esta estrategia, se impulsaron diversas iniciativas internacionales planteadas desde Japón, en el marco de su visión FOIP, como su participación junto a Estados Unidos, Corea del Sur y Taiwán en el Grupo de Trabajo Estados Unidos-Asia Oriental sobre Resiliencia de la Cadena de Suministro de Semiconductores, conocido como *Fab 4*, que opera desde 2023[6].

Respecto a Estados Unidos, en junio de 2025, y en relación con la imposición de aranceles por parte de la Administración Trump, Japón propuso que en las conversaciones se incluyera el suministro de tierras raras, así como su procesamiento y refinado conjunto en instalaciones de terceros países[7].

Otro pilar básico de la estrategia de 2010 era realizar prospecciones en busca de yacimientos propios. Siete años después, en el 2017, se llevó a cabo el primer proyecto de minería a gran escala en aguas profundas, en respiraderos hidrotermales de Okinawa, y se anunciaron nuevos proyectos de extracción. A partir de principios de 2026, se comenzará a hacerlo en el lecho marino cerca de la isla de Minamitori, mientras otras prospecciones se centrarán en capas de sedimentos a profundidades de más de 5.500 metros en varios lugares de soberanía japonesa[8].

El Ártico: un nuevo espacio de interés

Como consecuencia de esta necesidad de diversificar el suministro de recursos estratégicos, el Ártico también se presenta como una nueva región de interés para Japón, en consonancia con otras potencias. Japón fue el único país asiático entre los signatarios originales del Tratado Antártico en 1959 y el primer asiático en establecer un instituto polar nacional, siendo desde 2013 observador permanente en el Consejo Ártico. Así, muestra su interés en las rutas marítimas del norte como alternativa al congestionado estrecho de Malaca y el conflictivo mar de China Meridional. Si bien, esto le lleva a un dilema estratégico, pues la cooperación con China y Rusia en este ámbito se torna en

[6] SHIVAKUMAR, S., WESSNER, C., & HOWELL, T. «Japan Seeks to Revitalize Its Semiconductor Industry». 25 de agosto de 2023. En Center for Strategic & International Studies: https://www.csis.org/analysis/japan-seeks-revitalize-its-semiconductor-industry (consultado el 13 de octubre de 2025).
[7] OHSHIMA, S. «Japan's plan to break China's rare-earth stranglehold». 15 de agosto de 2025. En Asia Times: https://asiatimes.com/2025/08/japans-plan-to-break-chinas-rare-earth-stranglehold/ (consultado el 13 de octubre de 2025).
[8] BERNASCONI, O. «Japan will Seltene Erden vom Meeresboden fördern». 2 de julio de 2025. En Rare Earths: https://rareearths.com/japan-will-seltene-erden-vom-meeresboden-foerdern/ (consultado el 16 de octubre de 2025).

imprescindible, y el alineamiento japonés con las sanciones occidentales respecto a Rusia dificulta su capacidad de movimiento. Otro factor en contra son los ejercicios navales conjuntos que prodigan chinos y rusos precisamente en el norte, en las costas de las Kuriles, islas cuya soberanía aún disputan Japón y Rusia[9].

Con todo, al igual que el caso australiano, taiwanés o africano en el suministro de minerales estratégicos, Japón también se interesa por las proyectadas posibilidades que ofrece el Ártico y busca la cooperación internacional con los países nórdicos, Noruega, Finlandia y Canadá, a la hora de proyectarse allí. Tras contribuir activamente a la investigación científica, desde este año Japón avanza hacia un mayor asertividad en la diplomacia en torno a esta región. Actualmente, Japón tiene estaciones de investigación en Canadá, Islandia y Noruega, así como investigadores japoneses colaboran en centros científicos en el Ártico.

En 2015, se publicó la política ártica oficial de Japón, donde también se aludía a la necesidad de cooperación internacional, el desarrollo de sus recursos naturales y, de manera indicativa, la importancia de estos para la seguridad nacional.

Previamente, en 2008, se había publicado el Plan Básico de Política Oceánica de Japón, actualizado cada cinco años y con una visión más estratégica sobre los intereses japoneses en las cuestiones relacionadas con el Ártico y la evolución de sus rutas marítimas. En 2023 se publicó la cuarta versión de este plan, en la que Japón asume una identidad ártica propia, coincidente con sus intereses en la región, subrayando la importancia de su contribución en el Consejo Ártico y otros marcos de cooperación para formular reglas y normas de actuación. Asimismo, se destaca la necesidad de un entorno seguro para las compañías navieras japonesas al utilizar las rutas del Ártico y la participación de sus empresas en foros internacionales relacionados[10].

De nuevo, la visión de Japón sobre el Ártico se asienta en los principios del derecho internacional y la libertad de navegación, alineada como en el caso del suministro de los minerales estratégicos con la visión FOIP para el área del Indo-Pacífico[11]

[9] «Moscú y Pekín muestran su creciente cooperación militar en el mar de Japón», *Le Grand Continent*. 19 de septiembre de 2024. En https://legrandcontinent.eu/es/2024/09/16/moscu-y-pekin-muestran-su-creciente-cooperacion-militar-en-el-mar-de-japon/ (consultado el 13 de octubre de 2025).

[10] JAPAN CABINET OFFICE. *Outline of the Fourth Basic Plan on Ocean Policy.* Abril de 2023. En https://www8.cao.go.jp/ocean/english/plan/pdf/plan04_gaiyou_e.pdf (consultado el 13 de octubre de 2025).

[11] HATAYA, S. «Japan's Arctic Policy». 14 de julio de 2025. En Indo-Pacific Defense Forum: https://ipdefenseforum.com/2025/07/japans-arctic-policy/ (consultado el 13 de octubre de 2025)

Por último, este año 2025 se completó el Mirai II, un novedoso buque de investigación destinado al Ártico y capaz de navegar durante todo el año en sus aguas bajo condiciones de hielos perennes. Será el primer rompehielos japonés de investigación de este calibre, centrado en el estudio de la meteorología, el clima y la química atmosférica, así como en los cambios en las condiciones del océano Ártico y de navegación en el hielo marino. Significativamente, estará operado por la Fuerza Marítima de Autodefensa, ya que su rompehielos antártico Shirase le sirvió como modelo[12]

Resurgimiento del poder naval japonés

En consonancia con el creciente proceso de inversión en seguridad para dotar a Japón de una autonomía estratégica en el campo de la defensa, la Fuerza Marítima de Autodefensa está transitando, en los últimos tiempos, de ser una armada con un carácter meramente defensivo —centrada en la protección de los aproximadamente 30.000 kilómetros de costas del país, pues Japón es un país históricamente volcado al mar, no lo olvidemos— a convertirse en una armada de proyección en aguas oceánicas profundas. Esta proyección viene aparejada desde 2012, con el proyecto de Abe en pos de defender la libertad de navegación en el Pacífico, plasmada en la posterior visión FOIP. Dicha visión se consolidó en una arquitectura regional de seguridad **marítima** junto con Estados Unidos, India y Australia en el marco del Diálogo Cuadrilateral o *QUAD*[13].

En su *Libro Blanco de la Defensa de 2025* Japón entiende su entorno como **frontera marítima en constante tensión**[14] **En el** norte respecto a Rusia y las Kuriles, en el oeste frente a China y Corea del Norte, y en el sur el cuello de botella del estrecho de Malaca y el mar de China Meridional. En un orden internacional por lo demás volátil, hoy es visible como Japón otorga un enfoque más amplio a su estrategia de seguridad nacional, combinando las dimensiones **diplomática, económica, tecnológica, de inteligencia y militar,** con un énfasis creciente en su **proyección naval y marítima**, donde la Fuerza Marítima de Autodefensa, desde hace tiempo, desempeña misiones de seguridad

[12] INGVARSDÓTTIR, K. «Asia-Arctic cooperation and the next phase in Japan´s Arctic engagement». 25 de enero de 2025. En Sasakawa Peace Foundation: https://www.spf.org/opri/en/newsletter/587_1.html (consultado el 13 de octubre de 2025).
[13] INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. *Geopolítica azul. Los océanos, espacios clave en el nuevo orden global.* 2024. En https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/cuadernos-de-estrategia-227 (consultado el 13 de octubre de 2025).
[14] JAPAN MINISTRY OF DEFENSE. *Defense of Japan.* 2025, p. 21. En https://www.mod.go.jp/j/press/wp/wp2025/pdf/DOJ2025_EN_Full.pdf (consultado el 13 de octubre de 2025).

internacional contra la piratería, escoltas en el Cuerno de África e incluso vigilancia del mar de China Meridional, con la participación del destructor Sazanami en tareas de patrullaje en torno a Taiwán, en septiembre de 2024, junto a buques australianos y neozelandeses.

Por otro lado, Japón amplía acuerdos con países aliados como Australia, India, Reino Unido y Filipinas para la presencia conjunta y acceso recíproco a bases navales, al tiempo que impulsa su propia industria de defensa o aumenta el gasto en la compra de equipamiento naval más sofisticado y de mayor alcance, en especial de origen estadounidense. Un ejemplo es la botadura del portaaviones ligero Izumo en 2015, pero donde se introducen modificaciones para permitir operar con aviones de combate F-35B, todo un símbolo de proyección, u otros proyectos como la incorporación de unos 400 misiles Tomahawk en sus destructores o el desarrollo de fragatas de la clase New FFM, sucesora modernizada de la Mogami y que tiene mayor capacidad de desplazamiento y la posibilidad de contener sistemas de lanzamiento vertical de misiles[15].

Mientras, el debate en el país ya no se centra cada vez más sobre la necesidad de esta proyección naval más allá de la autodefensa, sino sobre la necesidad de que Japón se incorpore a la división de las grandes potencias militares apostando, por ejemplo, por aparatos no tripulados o la construcción de submarinos equipados con misiles de largo alcance y la capacidad de permanecer sumergidos durante extensos períodos de tiempo, para lo cual, por otra parte, se necesitan nuevas baterías o combustibles, sin desdeñar la propulsión nuclear[16].

Conclusiones: Japón navega hacia la autonomía en un Indo-Pacífico ampliado

Japón ofrece un modelo a seguir por otros países en cuanto a la búsqueda de una autonomía en el suministro de recursos estratégicos y energéticos, tratando de alejarse de la dependencia de terceras potencias en estos sectores, concretamente de China. Es un recorrido lento y que requiere inversión, diplomacia y proyección para estar presentes

[15] THE MILITARY BALANCE. «Chapter Five: Asia: Regional trends in 2024 206; Regional defence policy and economics 208; Japan: defence policy and economics 215; China: defence policy and economics 218; Arms procurement and defence-industrial trends 230; Armed forces data section 231», pp. 215-217, 262-267. 2025. En https://doi.org/10.1080/04597222.2025.2445477 (consultado el 13 de octubre de 2025).

[16] KOSUKE, T. «Panel Urges Japan to Use 'Next-Generation Propulsion Systems' in New Submarines». (25 de septiembre de 2025. En *The Diplomat*: https://thediplomat.com/2025/09/panel-urges-japan-to-use-next-generation-propulsion-systems-in-new-submarines/ (consultado el 13 de octubre de 2025).

en los lugares críticos. De hecho, para Japón este camino se inició hace 15 años cuando su economía se vio en grave peligro con la suspensión china de la importación de minerales estratégicos para la industria japonesa. La lentitud del trayecto hacia la autonomía, la búsqueda de recursos propios, la colaboración con otras naciones y la seguridad en las rutas marítimas vitales para el abastecimiento se prueba en el hecho de que, si la dependencia japonesa de las tierras raras chinas era del 90 % en 2010, hoy lo es del 60 %, por lo tanto, todavía bastante elevada.

Japón complementa su idea de la defensa orientándola hacia la seguridad económica como pilar de su subsistencia, mediante organismos y leyes específicas para proteger las cadenas de suministro y garantizar la llegada de recursos críticos.

Este marco se vincula directamente con la dimensión naval de dicha estrategia global, donde el componente marítimo-naval aparece como eje de su proyección en torno a dos factores que interactúan entre sí: por un lado, la protección de las cadenas de suministro en el eje oeste-este del Indo-Pacífico; y, por otro, asegurar los intereses que le son propios y cada vez más importantes en otros lugares como Australia, África o, en el futuro a medio plazo, en el Ártico[17].

Esto supone que el Indo-Pacífico como marco marítimo dentro del concepto FOIP que Shinzo Abe formuló en 2016, seguirá siendo en su esencia un marco marítimo clave para Japón, un espacio destinado a mantener la apertura y estabilidad de las rutas en los mares mediante el derecho internacional, la libertad de navegación y la colaboración internacional.

Se resaltan, sin embargo, dos variantes que obligarán a modificar la FOIP. En primer lugar, el inestable orden internacional, acentuado desde la llegada de la segunda Administración Trump al poder en Estados Unidos, que ya antes de tomar posesión en enero de 2025 generaba en Tokio reticencias y recelos. Esta situación impulsó los primeros indicios de una búsqueda de mayor autonomía estratégica de Japón en materia de seguridad, inquieto ante las difusas perspectivas en cuanto al tradicional paraguas estadounidense y, sobre todo, obligando al país a reforzar sus capacidades ante la crecienteasertividad de China y Rusia cuyas acciones amenazan los intereses japoneses

[17] WARD, R., & KOSHINO, Y. «Japan's geo-economic strategy: implementation», en Y. Koshino & R. Ward, *Japan's Effectiveness as a Geo-Economic Actor.* Adelphi Series, 65(516), 2025, pp. 103-120.

e incluso, con algunos incidentes navales y aéreos a su propia soberanía. La búsqueda de aliados más allá de Estados Unidos responde también a este planteamiento de autonomía estratégica[18].

En segundo lugar, los intereses de país se han trasladado más allá de las fronteras marítimas contempladas en la FOIP, que a grandes rasgos irían del mar Arábigo al mar de China Meridional, para atisbar Australia, el sur de África y, como vimos más arriba, incluso el Ártico, regiones donde para Japón es posible obtener recursos estratégicos y minerales críticos esenciales fuera de la dependencia de China. Nuevas rutas marítimas que precisan de continuidad y seguridad, lo que por supuesto se proyecta en una fuerza naval acorde a tales exigencias, con capacidad más allá de la autodefensa. Capacidad que también debe proteger los nuevos yacimientos minerales de tierras raras en el mismo territorio japonés, la mayoría de ellos, y no es casualidad, en aguas abiertas de soberanía propia.

Japón se presenta como un garante del orden marítimo liberal en el Indo-Pacífico, sí, con su participación en ejercicios conjuntos con países aliados como India, Reino Unido y otros países europeos, pero también se presenta como modelo de iniciativa original contra la agresiva expansión china y su coerción económica. El triángulo recursos–Ártico–poder naval revela el intento japonés de escapar de su tradicional vulnerabilidad energética, pues su proyección marítima es un instrumento que enlaza seguridad energética, protección de rutas y nueva diplomacia.

Sin embargo, Japón continúa dependiendo de manera significativa de los insumos procedentes de China, país que mantiene un control abrumador sobre todas las etapas de la cadena de suministro: minería, separación, refinado y producción de imanes. Las tensiones geopolíticas de los últimos meses con Estados Unidos no han ayudado a reducir las exportaciones chinas, aunque se haya negociado a este respecto un acuerdo satisfactorio para ambas partes: estadounidenses y japoneses[19].

[18] FERNÁNDEZ APARICIO, J. *Japón camina en la senda de la autonomía estratégica.* 6 de noviembre de 2024. En Documento de análisis IEEE 69/2024: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/japon_camina_en_la_senda_de_la_autonomia_estrategica_2024_dieeea69 (consultado el 16 de octubre de 2025).

[19] «Japón y Estados Unidos firman un acuerdo sobre materiales críticos», *Le Grand Continen.* 28 de marzo de 2023. En https://legrandcontinent.eu/es/2023/03/28/japon-y-estados-unidos-firman-un-acuerdo-sobre-materiales-criticos/ (consultado el 13 de octubre de 2025).

Con Estados Unidos, el debate se traslada a otros puntos como la pertinencia de la presencia militar estadounidense en el país, fruto de los acuerdos que se remontan al fin de la Segunda Guerra Mundial, su financiación y el impacto de la integración industrial doméstica. Japón, por su parte, aspira a fortalecer progresivamente su sector naval con el fin de disminuir la dependencia de las importaciones de material, en su mayoría de origen estadounidense.

La propia China ve en estas fricciones entre Estados Unidos y Japón una posible ventaja y en lugar de imponer restricciones abruptas, amenaza con ajustar los flujos de exportación para mantener su dominio del mercado, mientras trata de relajar la presión diplomática con Tokio. No hay que perder de vista que la modernización naval nipona también responde al drástico aumento de la actividad de la Armada china en la región —también en plena fase de despegue y modernización—, así como a las amenazas balísticas y submarinas de esta, y no solo por parte china, sino también es el caso de los misiles por los lanzamientos desde Corea del Norte, a lo que se suman las incursiones de aeronaves y buques rusos en islas de soberanía japonesa o cercanas a las mismas.

Para finalizar y aunque el debate no está aún instalado en la primera línea política en Japón, siguen existiendo posibles límites constitucionales y legales a iniciativas como la provisión de misiles de largo alcance, la conversión de los portaaviones ligeros o las futuras capacidades de los destructores. Otro obstáculo que se presenta es el de una proyección naval que exige de más personal, mientras Japón posee un problema estructural demográfico, con una población envejecida y una tasa de crecimiento negativa, que redunda en la escasez de tripulaciones. Quizás por ello, muchos diseños apuestan por la automatización y tener que depender así de una menor dotación humana en las embarcaciones que aseguren las rutas en un Indo-Pacífico ampliado para el país.

Javier Fernández Aparicio
Analista del IEEE
@jafeap

Documento
Análisis

67/2025 28 de octubre de 2025

Dra. Emilia José Peña Ruiz

El antagonismo entre Irán e Israel en un contexto nuclear



El antagonismo entre Irán e Israel en un contexto nuclear

Publicado originalmente en: *Panorama Nuclear Global*
Editado en abril de 2025

Resumen:

En ocasiones, dentro del sistema internacional, se produce una situación donde los Estados tienden a acumular poder, lo que da lugar a que surjan modelos de espiral, que son la base de las carreras armamentísticas. Desde hace años, Irán e Israel protagonizan una realidad de esta índole en Oriente Medio acompañada, además, de un panorama nuclear de fondo. Acontecimientos recientes han provocado que la relación entre ambos Estados evolucione hacia una situación denominada en teoría de juegos, juego del gallina, cuya solución racional termina siendo la más irracional de todas.

Palabras clave:

Irán, Israel, Proliferación, Teoría de juegos, Dilema de seguridad, Juego de la gallina.

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.

Iran-Israel antagonism within a nuclear context

Abstract:

Occasionally there arises within the international system a situation where states tend to accumulate power, leading to spiralling patterns, which form the basis of arms races. For years, Iran and Israel have been at the centre of such a reality in the Middle East, accompanied by a nuclear backdrop. Recent events have caused the relationship between the two states to evolve into a situation called the game of chicken in game theory, where the rational solution ends up being the most irrational of all.

Keywords:

Iran, Israel, Proliferation, Game theory, Security dilemma, Game of chicken.

Introducción

En el lenguaje de las ciencias sociales, «seguridad» es un concepto controvertido, ya que no existe un consenso generalizado sobre su significado. En función de las personas, su cultura o la percepción de la realidad, el término adquiere un valor distinto, lo que explica por qué la preocupación sobre la seguridad ha cambiado de manera significativa con el devenir de los años. Helga Haftendorn (1991: 3-17) afirmó que no hay un único concepto de seguridad. La seguridad nacional, internacional y la global se refieren a diferentes aspectos y tienen su origen en contextos históricos o filosóficos distintos.

Este hecho se ve corroborado por el importante número de definiciones de seguridad que aparecieron, sobre todo a partir del final de la Guerra Fría. Seguridad nacional, común, colectiva, compartida, humana o cooperativa efectúan una descripción de lo que sus ideólogos consideran que debe ser entendido por seguridad y, lo que es quizá más importante, cómo conseguirla (Laborie Iglesias, 2011).

Existen enfoques diversos sobre cómo abordar la seguridad de un Estado porque tradicionalmente ha sido el objeto que debía ser protegido. Desde el prisma de la seguridad nacional tradicional, el modo más utilizado ha sido el militar y, hoy en día, el Estado sigue siendo ese objeto referente donde las Fuerzas Armadas y las fuerzas de seguridad son los instrumentos de seguridad predominantes debido a que siguen ostentando el monopolio del uso de la fuerza.

La seguridad y la inseguridad se definen con relación a las vulnerabilidades internas y externas que amenazan o tienen el potencial de debilitar las estructuras territoriales e institucionales del Estado y que rigen los regímenes (Ayoob, 2010), por lo que algunos autores consideran que los enemigos de un Estado son la imprevisibilidad y la inestabilidad (Derian, 2008). En esta línea, se asume de forma natural que lo que conduce a la discordia y a la guerra es la desigualdad entre las partes, ya que el conflicto tiene una presencia constante en cualquier contexto donde convivan diferentes actores (Domínguez Bilbao y García Dauder, 2003: 1). Sin embargo, Thomas Hobbes (s. f.: 51-52) mostró que la igualdad conduce a la desconfianza y a la guerra donde el principio de autoconservación provoca la inercia hacia la discordia.

El contexto de seguridad en el que viven los Estados juega un papel muy relevante dentro del propio sistema internacional, ya que estos generan en ocasiones demasiada incertidumbre, el primer escalón de la desconfianza y, todo junto, forja una situación en la que se ven obligados a tratar de adquirir más y más poder con el fin de escapar al impacto del poder de otros.

Los Estados más inseguros se ven obligados a tener que prepararse para lo peor debido a que ningún actor puede sentirse seguro por completo en un mundo donde todas las partes compiten de forma constante. La competición da lugar a que el círculo vicioso de la seguridad y la acumulación de poder se activen, por lo que la desconfianza, la inseguridad y la incertidumbre son los elementos clave en la generación del miedo y el miedo es libre (Schweller, 1992: 90-121).

Las relaciones internacionales en tiempos de paz ejemplifican situaciones de continuo conflicto. La oposición de intereses se encuentra condicionada por la necesidad de cooperación (Borgatta y Montgomery, 2000: 333) y surge el dilema de seguridad, a veces con demasiada frecuencia. Esta situación en la que los Estados se ven obligados a adquirir más y más fuerza con el fin de escapar al impacto del poder de otros genera inseguridad en los otros Estados y les obliga a prepararse para lo peor. Como todos los actores compiten entre sí, la sensación de vacío se incrementa y el ansia de poder se descontrola (Herz, 1950: 157). Básicamente, es el simple instinto de conservación el que trabaja en este sentido y esto ocurre porque un Estado muy fuerte puede ser visto igual de provocador que uno débil, ya que altera el equilibrio de seguridad existente. Es el llamado «modelo de espiral» desarrollado por Robert Jervis (1976: 62-66).

Esta propensión de ciertos países a «adquirir más y más poder con el fin de escapar del impacto del poder de los otros» fue interpretada también por John Herz en el concepto dilema de seguridad, refiriéndose a la propensión de ciertos países a caer en una espiral viciosa armamentista que conduce inexorablemente a la paradoja de la seguridad (Wheeler y Booth, 2007: 27).

Las carreras armamentistas son una clara manifestación del modelo de espiral, ya que los Estados se sienten más seguros cuanto más armamento acumulan (Jervis, 1976:65). Sin embargo, los intentos de acumular seguridad basándose en el acopio de armas son contraproducentes porque el aumento de armamento que tiene por objeto dar sensación

de fuerza provoca es miedo, este engendra sospecha y esta desconfianza. Esto lleva a los Estados a situarse en la creencia de que deben hacer todo lo posible por proteger los intereses de su pueblo y tomar todas las precauciones posibles, acciones que otros Estados interpretarán como pruebas de intenciones hostiles (Olinick, 1978).

Lewis F. Richardson[1] desarrolló el modelo de las carreras armamentistas sobre un proceso de acción-reacción donde el miedo[2] se convierte en el motor principal que refuerza el ímpetu belicista[3], aunque en muchas ocasiones también existe una motivación nacionalista (Buzan, 1991: 432-433). Por otro lado, también hay que tener en cuenta que el dilema de seguridad no surge solo a causa de la anarquía, sino porque la gente percibe lo que espera (rigidez cognitiva)[4]. En un sistema multipolar, este dilema juega un papel esencial porque replica el patrón de un juego de suma cero de la teoría de juegos. En concreto, sigue la lógica del «dilema del prisionero»[5].

La teoría de juegos muestra cómo situaciones aparentemente diversas tienen la misma estructura lógica y constituye una de las bases de la teoría de la elección racional, que es en realidad un enfoque o aproximación a la realidad social. Dentro de ella se desarrollan la teoría de la elección colectiva, los modelos espaciales de competición política o los de economía política. Todos ellos inspirados en que el factor más importante en la explicación de la acción humana es la persecución del interés propio.

El puente de unión entre la teoría de juegos y las relaciones internacionales es cómo encontrar el equilibrio, ya que es el elemento crucial en todo juego, junto con los jugadores, la información, las estrategias y los pagos (Krause, 1999: 3; Rasmusen, 2006: 16). Se entiende por equilibrio el perfil de estrategias que integra la mejor táctica para cada uno de los jugadores (Rasmusen, 2006: 17), mientras que un juego es una situación de toma

[1] Lewis F. Richardson (11 octubre 1881-30 septiembre 1953, Reino Unido). Matemático, físico, meteorólogo, psicólogo y pacifista, pionero en técnicas matemáticas modernas de predicción del tiempo y la aplicación de técnicas similares para el estudio de las causas de la guerra, así como la forma de prevenirlas (Gold, 1954: 216-235).
[2] «[…] Hay que tener en cuenta que este modelo matemático es consistente con la parte del análisis verbal del modelo del "miedo mutuo"» (traducción propia) (Olinick, 1978).
[3] El autor utiliza el término militarista en el texto original (Etzioni, 1962: 464).
[4] Se entiende el concepto de rigidez cognitiva como una forma particular de procesar la información y que expresa una preferencia por los estímulos estructurados, ordenados, sencillos y carentes de ambigüedad. Para la relación entre conservadurismo político y rigidez cognitiva, ver: Rottenbacher, Jan Marc.(2012). Conservadurismo político y rigidez cognitiva en una muestra de estudiantes y egresados universitarios de la ciudad de Lima. *Avances en Psicología Latinoamericana.* 30(2), pp. 257-271 y también Rottenbacher, Jan Marc y Schmitz, Mathias. (2012). Conservadurismo político y tolerancia hacia comportamientos transgresores. *Revista Psicología Política de la Universidad de Valencia*. 44, pp. 31-56.
[5] «In a multipolar system (such as the one that existed before 1945), the primary alliance dilemma among the major states follows the logic of an N-person prisoner's dilemma [sic]». (traducción propia) (Snyder, 1971: 66-103).

de decisiones que se caracteriza por una interdependencia estratégica, administrada por un conjunto de reglas y con un resultado definido. Cada participante pone en práctica una forma de jugar determinada, su estrategia, que con independencia de lo que hagan los demás jugadores y de la duración del juego, debe prescribir las acciones que realizar de manera detallada (Rapoport, 1961:210-218; Flook, Rapoport y Chammah, 1970: 292-293). Por lo tanto, un juego es un problema de múltiples soluciones, con un resultado para cada jugador.

El dilema del prisionero es un juego simple pero desconcertante porque introdujo el componente de la irracionalidad (Krause, 1999: 4). Un concepto de aplicación universal que surge donde coexisten dos partes con intereses mutuos y divergentes (Kanouse y Wiest, 1967: 206). Este modelo llegó a convertirse en un paradigma experimental justo cuando la proliferación de armas nucleares y la carrera armamentística comenzaron a ser hechos preocupantes (Domínguez Bilbao y García Dauder, 2003: 12) .

Dentro de la teoría de juegos existen también los juegos de suma cero, representaciones matemáticas de una situación de conflicto donde, si una parte gana, la otra pierde (Schelling, 1958:1-2); es decir, representaciones de una guerra abierta (Delpech, 2012:61-91). Son juegos en los que lo que un jugador puede hacer para evitar el daño mutuo afecta a la estrategia del otro jugador, por lo que no siempre es una ventaja tener la iniciativa (Tadelis, 2013: 35-51).

En el dilema del prisionero, la solución racional se traduce en tratar de engañar al otro y llevarse todo el beneficio. Sin embargo, si ambos actores escogen esta solución, ninguno conseguirá nada, lo que pone de manifiesto que el comportamiento racional no conduce al éxito, mientras que el comportamiento irracional sí lo hace. La solución más eficiente desde la perspectiva social es que ambos jugadores colaboren, pero la realidad pone de manifiesto que los Estados no cooperan (Poundstone, 2015: 179), por esto el dilema del prisionero evoluciona a otro juego diferente, el juego del gallina[6].

[6] Este modelo representa una situación en la que dos coches se dirigen a gran velocidad, uno contra el otro. El primer conductor que se aparte es el «gallina» y pierde. Herman Kahn, en su libro *On Thermonuclear War* (Nueva York. The Free Press, 1960), le asigna a Berttrand Russell el mérito de descubrir la comparación del Juego del Gallina (Poundstone, 2015: 283).

Bertrand Russell criticó a aquellos que juegan a su versión geopolítica, ya que la política de llegar al límite tiene resultados fatales[7], como se verá. La diferencia sustancial del juego del gallina con el dilema del prisionero consiste en que se concrete la peor solución y la más temida, que ambos actores deserten de la cooperación. Es decir, que continúen hacia adelante sin apartarse. En términos geopolíticos, representa una situación de conflicto donde un jugador solo gana cuando pierde el otro y en términos nucleares, que es lo que a este capítulo concierne, simboliza la destrucción mutua asegurada[8].

John Herz (1959: 259) interpretó la era nuclear como un proceso revolucionario de innovación de armas y señaló la ausencia aparente de una defensa efectiva contra esa clase de armamento que, súbitamente, hizo caer en la obsolescencia la superioridad militar tradicional y creó un interés común, la supervivencia. Ya no se podían separar las medidas «defensivas» y las políticas de «seguridad» de las medidas «ofensivas» o «expansionistas».

En el escenario de una carrera armamentística, si el actor A engaña al actor B y no cesa en sus actividades, genera un escenario peor para el agente B desde el punto de vista estratégico que si B se retira de una negociación. En el juego del gallina, un jugador racional siempre elegirá rendirse cuando se enfrente a un oponente que no se espera que coopere, ya que no puede «protegerse» de la no cooperación (Snyder, 1971: 84). De hecho, la historia ya ofreció un ejemplo de esta situación con la crisis de los misiles de Cuba (Bock, 2014: 116).

Durante esta crisis, tanto el líder soviético Nikita Jrushchov como el presidente estadounidense John F. Kennedy trataron de equilibrar la situación a través del despliegue de misiles nucleares[9]. Los misiles soviéticos desplegados en Cuba podían alcanzar y destruir Washington y los misiles estadounidenses Júpiter, situados en Turquía, eran considerados por Moscú como una amenaza. Sin embargo, para ambos actores solo eran medios de disuasión. Al final, los dos países decidieron apartarse (Bock, 2014: 117-119).

[7] Se refería a la política del secretario de Estado, John Foster Dulles, inspirada por el «Juego del Gallina». Dulles definió la Guerra Fría como: «Todo lo que no es guerra caliente o declarada» (Office of the Historian, s. f.).
[8] Véase en este cuaderno en el capítulo de Frías Sánchez.
[9] Después del éxito del lanzamiento del Sputnik, en Estados Unidos estaban preocupados por el potencial de la Unión Soviética y sobre si la posición estadounidense era superior o inferior a ella.

En la actualidad se pueden identificar dos actores que también protagonizan su propia versión del juego del gallina con un contexto nuclear de fondo, en un conflicto siempre abierto y con el riesgo de desestabilización que acompaña a las disputas por el liderazgo de una región: Israel e Irán.

En Oriente Medio, el entorno de seguridad es una cuestión nuclear y de equilibrio

En el momento en que se escribe este capítulo estalla otro conflicto más en Oriente Medio. En cierto modo, esta expresión no tiene fecha de caducidad, ya que puede considerarse que esta parte del mundo ha sobrevivido siempre en esa constante. Citando al primer ministro de Israel entre 1984 y 1986, Simón Peres, en Oriente Medio el conflicto de hoy es una cuestión de generaciones y no de culturas.

Las tensiones entre Israel e Irán, que comenzaron en la década de 1980, han creado una dinámica peligrosa en la región donde hoy en día no se puede descartar un escenario de conflicto abierto entre ambas partes y la posibilidad del uso de armamento nuclear (Nader, 2013: 21-24).

Israel es un Estado que se considera a sí mismo en riesgo existencial desde su nacimiento y en su historia pueden encontrarse tres guerras árabe-israelíes y tres guerras en el Líbano, además del conflicto permanente en Palestina. Por otro lado, convive en una disputa permanente por el liderazgo regional con Irán (Garrido Rebolledo, 2017b).

Por ello se comprende que, para asegurar precisamente su existencia, Israel haya perseguido dotarse de capacidades nucleares al tiempo que impide obtenerlas a sus potenciales adversarios (Cohen, 1998: 13). No obstante, mantiene una postura de opacidad en la que ni niega ni desmiente que tenga este tipo de armas (Castro Torres, 2020: 167-212).

Lo poco que se ha llegado a saber sobre el supuesto programa de armas nucleares israelí fue el relato y las fotografías que Mordechai Vanunu proporcionó al periódico *The Sunday Times* de Londres en 1986. Según esta información, Vanunu era operario del Centro de Investigación Nuclear Neveg de Dimona y, dentro de esa instalación, había un técnico del Instituto Machon 2 y un edificio de seis niveles (cinco subterráneos) donde se

recuperaba el plutonio del combustible gastado y se fabricaban los componentes de las armas nucleares[10].

De hecho, no es un Estado parte del Tratado de No Proliferación y tampoco ha ratificado el Tratado de Prohibición de Pruebas Nucleares (CTBT) (Campos Robles, 2020). Sin embargo, sí que se ha unido formalmente a la Convención de Protección Física de Materiales Nucleares. En este contexto, también se ha sumado a las iniciativas contra el terrorismo nuclear, entre las que se destacan la Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear, la *Proliferation Security Initiative*, y las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1540 y 1673.

Irán, por su parte, firmó su primer acuerdo nuclear de cooperación civil con Estados Unidos en 1957 (Bahgat, 2006: 307-308), fruto de la iniciativa Átomos para la Paz[11] y, desde entonces, forma parte de todos los instrumentos internacionales relacionados con las armas de destrucción masiva (ADM) como el Protocolo de Ginebra (1925), el TNP[12] en 1970 y sus Acuerdos de Salvaguardias Amplias[13], la Convención de Armas Biológicas (BWC, 1972), la Convención de Armas Químicas (CWC, 1992) y el CTBT (1996).

Las ambiciones nucleares de Irán se evidenciaron en tiempos del Sha Reza Pahlevi. Ese anhelo ha sido alimentado por el victimismo histórico, ya que el país ha sufrido repetidas

[10] Según las imágenes, Vanunu fotografió lo que supuestamente era un modelo a escala natural de una bomba de hidrógeno (Cochran, 1996).

[11] El 8 de diciembre de 1953, el presidente de Estados Unidos, Dwight D. Eisenhower, pronunció un discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas con el título *Átomos para la paz* en el que, en lugar de centrarse exclusivamente en los peligros de la guerra atómica, alabó las aplicaciones civiles del átomo en la agricultura, la medicina y la generación de energía y propuso la creación de un Organismo Internacional de la Energía Atómica que promoviese los usos pacíficos de la energía nuclear «en beneficio de toda la humanidad». La iniciativa iba dirigida a los países en desarrollo, a los que se les presentaba la energía nuclear como un medio para alcanzar mayores cotas de progreso y bienestar en el mundo entero, lo que serviría de base a EE. UU. para poner en marcha sus acuerdos de cooperación nuclear civil con varios países, entre ellos, Irán (Organismo Internacional de la Energía Atómica, 2013: 3). Sobre los orígenes de la cooperación internacional en materia nuclear, véase Garrido Rebolledo, V. (1993). La cooperación internacional en el ámbito de la no proliferación nuclear. En: Aldecoa Lazarraga, F. (ed.). *La cooperación internacional. Actas de las XIV Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*. Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 305-313.

[12] Para consultar el estado oficial del TNP, véase United Nations Office for Disarmament Affairs. (1968). *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons* [en línea]. Organización de las Naciones Unidas. [Consulta: 2025]. Disponible en: http://disarmament.un.org/treaties/t/npt

[13] Todos los Estados parte no armados nuclearmente en el TNP, así como los Estados parte en los tratados sobre zonas libres de armas nucleares regionales (tratados ZLAN), están obligados a celebrar acuerdos de salvaguardias amplias (CSA) con el OIEA. Tales acuerdos se celebran de acuerdo al documento INFCIRC/153 (Corregido). El Estado se compromete a aceptar las salvaguardias del OIEA en todos los materiales nucleares en todas las actividades nucleares con fines pacíficos en su territorio, bajo su jurisdicción o efectuadas bajo su control en cualquier lugar. Bajo estos acuerdos, el OIEA tiene el derecho y la obligación de garantizar que las salvaguardias se aplican en todo el material nuclear de esta índole con la exclusiva finalidad de verificar que dichos materiales no se desvían hacia armas nucleares u otros artefactos explosivos nucleares (Organismo Internacional de la Energía Atómica, 1971 y 1974). Para consultar el listado de instalaciones sometidas a salvaguardias, véase el *Documento OIEA, GOV/2004/83. Annex 1. List Of Locations Relevant To The Implementation Of Safeguards In Iran*, del OIEA, del 15 de noviembre de 2004, disponible en: https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2004-83_annex1.pdf

agresiones extranjeras. Pero, al mismo tiempo, también se considera un descendiente orgulloso y moderno de una gran civilización con intereses amplios y expansivos, una civilización que abarca desde Asia central hasta el Mediterráneo, pasando por el golfo Pérsico. A ojos de muchos dirigentes iraníes, desde la Segunda Guerra Mundial, Irán no solo merece su lugar bajo el sol, sino que debe consolidar aún más su legítima posición mediante la posesión de armas nucleares o, como mínimo (por ahora), manteniendo en reserva activa una capacidad avanzada para desarrollarlas a voluntad (Levite, 2021).

Al mismo tiempo, la cúpula iraní siempre termina escudándose en la *fatwa* emitida por el líder supremo, Alí Jameneí, para negar su interés en disponer de armamento nuclear, ya que este decreto religioso le impone a Irán medidas restrictivas en consonancia con el TNP. Sin embargo, hay muchos detractores de este argumento que se apoyan en la falta de pruebas de la existencia de esa *fatwa*[14].

Existen estudios que han demostrado que las referencias a la *fatwa* no están claras en la cúpula política iraní. En 2012, el entonces presidente Hassan Rouhani la mencionó en una entrevista y se refirió a un sermón de viernes del año 2004 de Alí Jameneí (Carmon y Savyon, 2013). Todas las menciones que se refieren a la *fatwa* son en realidad discursos o sermones y no está publicada en ninguno de sus sitios web oficiales[15].

Los defensores de este argumento exponen que la *fatwa* es un reflejo de un orden primario islámico (*hokm-e-avvaliye*), por lo que no es correcto evaluar su emisión desde el miedo (*taghiyye*) o la conveniencia (*maslehat*) (Eisenstadt y Khalaj, 2011). Al contrario, el compromiso de la *fatwa* es unilateral e incondicional y, en algunos aspectos, más amplio que el del TNP, ya que compromete a Irán a abstenerse de producir, adquirir, almacenar y utilizar todo tipo de armas de destrucción masiva (ADM), incluidas las armas nucleares (Sirjani, 2022: 57-80).

La clave para entender de dónde surgió la *fatwa*, hay que buscarla durante la guerra Irán-Irak (1980-1988), cuando el gran ayatolá Ruhollah Jomeini emitió una *fatwa* que prohibía las armas químicas por ser incompatibles con el islam, lo que explicaría por qué

[14] Se pueden consultar los siguientes documentos: *MEMRI Special Dispatch n.º 5406, Release Of Compilation Of Newest Fatwas By Iranian Supreme Leader Khamenei-Without Alleged Fatwa About Nuclear Bomb*, 13 de agosto de 2013; *MEMRI Inquiry & Analysis Series Report n.º 1022, The Official Iranian Version Regarding Khamenei's Alleged Anti-Nuclear Weapons Fatwa Is A Lie*, 4 de octubre de 2013, y *MEMRI Special Dispatch n.º 5681, Prominent Iranian Analyst, Author, And Columnist Amir Taheri: Nobody Has Actually Seen Khamenei's Anti-Nuclear Fatwa, Which Obama Often Quotes*, 17 de marzo de 2014.

[15] Sitio web oficial del líder supremo iraní, Ali Jameneí: https://www.leader.ir/fa

Irán no desplegó ese tipo de armamento en el conflicto y expone que la aversión al desarrollo de armas químicas y nucleares está profundamente arraigada y es sincera (Porter, 2014). Este episodio de la historia pasó inadvertido durante décadas hasta que Mohsen Rafighdoost[16], ministro del Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica (CGRI), durante la guerra de Irán-Irak, lo contó en una entrevista en el año 2014. A finales de 1987, cuando la aviación iraquí bombardeó ciudades iraníes con lo que se suponía que era gas mostaza, la cúpula iraní comenzó a trabajar con el Ministerio de Defensa en proyectos con el objetivo de preparar las represalias. Sin embargo, Rafighdoost se encontró con una postura frontal del Ayatolá Jomeini.

«No importa si es en el campo de batalla o en las ciudades; estamos en contra de esto», le dijo Jomeini a Rafighdoost. «Es *haram* [prohibido] fabricar este tipo de armas. Si producimos armas químicas, ¿qué diferencia hay entre Sadam y yo?» (Porter, 2014). La producción cesó, los edificios en los que se almacenaban se sellaron en 1988 y el equipo de producción se desmanteló en 1992[17].

El veredicto de Jomeini supuso el fin de la iniciativa de armas químicas dentro de la CGRI y trajo como consecuencia la prohibición de trabajar en el desarrollo de armas nucleares, ya que Rafighdoost entendió esa negativa del líder sobre el uso o la producción de armas químicas, biológicas o nucleares como una *fatwa*. Nunca fue escrita ni formalizada, pero eso no importaba porque había sido emitida por el «jurista guardián» y, por tanto, era legalmente vinculante para todo el Gobierno. «Cuando el Imam decía que era *haram* [prohibido], no tenía que decir que era *fatwa*», explicó Rafighdoost. El antiguo negociador nuclear iraní Seyed Hossein Mousavian confirmó en varias ocasiones en 2013 que la *fatwa* de Jomeini existe y fue efectivamente transmitida en una reunión con el ministro Rafighdoost (Mousavian, 2013; Mousavian, Lewis y Dalton, 2013).

[16] Fue guardaespaldas de Ruhollah Jomeini y jefe de su equipo de seguridad. También fue miembro fundador del CGRI y participó personalmente en todas las decisiones militares importantes tomadas por el cuerpo durante la guerra de Irán-Irak, incluido el inicio del programa de misiles balísticos de Irán y la creación de Hezbolá. Actualmente es general de brigada y milita en política en el Partido de la Coalición Islámica. Al mismo tiempo, preside la Fundación de los Oprimidos y Discapacitados, una fundación benéfica iraní ligada a la Guardia Revolucionaria que es la segunda empresa comercial más grande de Irán, detrás de la Compañía Nacional de Petróleo Iraní y el mayor *holding* de Oriente Medio.

[17] En noviembre de 1998, el embajador iraní Mohammad R. Alborzi, director general del Ministerio de Asuntos Exteriores del Irán, formuló una declaración ante la conferencia de los Estados parte en la Convención sobre las Armas Químicas en La Haya (Países Bajos) donde admitió por primera vez que Irán había adquirido los precursores químicos para el gas mostaza y, en septiembre de 1987, comenzaron a fabricar los productos químicos necesarios para producir un arma: mostaza de azufre y mostaza de nitrógeno, pero, tras el alto el fuego, se revirtió la decisión y no se evolucionó dentro del programa (Nuclear Threat Initiative, 2020).

El actual líder supremo, Alí Jameneí, ha continuado la línea de Jomeini, dándole publicidad a la *fatwa* desde el año 2004, aunque, en general, ese argumento no ha gozado de una credibilidad respetable y se ha considerado una estratagema propagandística. Hay una excepción: la del presidente Barack Obama, que se refirió a ella en su discurso ante la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2013 para su existencia (La Casa Blanca, 2013).

Aunque es cierto que existen dudas y faltan evidencias físicas sobre su existencia, también hay que tener en cuenta que, desde el punto de vista doctrinal, sí que se ha malinterpretado la jerarquía que tiene una *fatwa* emitida por cualquier erudito musulmán cualificado con las *fatwas* del líder supremo sobre asuntos de política estatal. Las primeras solo son relevantes para quienes siguen las opiniones del erudito; las segundas, sin embargo, son vinculantes para el Estado en su conjunto en el sistema político basado en el islam chiita de Irán y tienen rango constitucional (Porter, 2014).

Si se valida la historia de la *fatwa* de Jomeini contra las armas químicas, se pueden concluir varias ideas muy relevantes para la problemática nuclear en Oriente Medio. Por un lado, es difícil imaginar un argumento más sólido que demuestre que, cuando el líder supremo emite un juicio religioso, esta decisión prevalece sobre cualquier otra consideración político-militar, ya que esa decisión situó a las fuerzas iraníes en clara desventaja frente a Irak. Y, por otro lado, se tiene que asumir que lo ha posicionado *sine die* en una situación de inferioridad estratégica y de fuerza, no solo frente a Israel, sino ante cualquier otro actor similar en características a Tel Aviv.

Esto se ha traducido en una situación de inestabilidad estratégica donde se alteró el equilibrio de seguridad existente y creó un modelo de espiral, donde tanto Irán como Israel han ido acumulando diversas capacidades con el objetivo de defender la supervivencia de sus respectivos Estados bajo una percepción recíproca de amenaza.

El conflicto de hoy es una cuestión de generaciones y no de culturas

Si se retorna al principio del capítulo, se puede observar cómo, en la actualidad, Israel e Irán están protagonizando su propia versión del juego del gallina. A lo largo de los años, se ha puesto de manifiesto que la convivencia regional entre ambos Estados ha sido

complicada hasta llegar al momento presente, donde se la puede calificar como juego de suma cero.

Sin embargo, lo más significativo es que Israel e Irán no siempre han sido competidores naturales, ni han estado destinados a un conflicto perpetuo. Cada país ha mantenido tradicionalmente en la región zonas de intereses distintos (Levante para Israel y el golfo Pérsico para Irán). Durante muchos años, antes y después de la Revolución iraní, cooperaron porque compartían intereses estratégicos.

De hecho, el último monarca de Irán, Mohammad Reza Pahleví, consideraba una alianza *de facto* con Israel un contrapeso a sus vecinos árabes. La cooperación tácita de Irán con Israel continuó incluso después de la caída del sah en 1979, ya que ambos gobiernos veían en el Irak de Saddam Hussein el mayor obstáculo para sus intereses de seguridad nacional. Irán necesitaba de manera desesperada armamento moderno e Israel se aferraba a la antigua doctrina de la periferia, que sostenía que los Estados no árabes, como Irán, podían contrarrestar a los enemigos más comprometidos de Israel (Kaye, Nader y Roshan, 2011).

Algunos líderes iraníes posrevolucionarios como los presidentes Hashemi Rafsanjani (1989-1997) y Mohammad Jatami (1997-2005) trataron de aplicar políticas más pragmáticas hacia Israel. En la década de 1990, Tel Aviv no veía una amenaza regional en Teherán, ni Teherán en Tel Aviv; esa visión cambió a medida que Irán fue evolucionando sus capacidades militares de defensa y seguridad. Por otro lado, la aversión iraní hacia Israel puede considerarse más ideológica que irracional debido a que Irán percibe a Tel Aviv como una entidad colonial occidental y un pilar del imperialismo estadounidense, pero le reconoce su poder militar y político (Nader, 2013).

No es de extrañar entonces que este mismo reconocimiento de las capacidades israelíes haya llevado a Irán a tratar de incrementar y mejorar las suyas, de ahí la gran inversión en proyectos de defensa de los últimos veinte años. El mejor ejemplo que se puede señalar es su programa de misiles balísticos y drones, materiales exportados al escenario ucraniano para apoyar las operaciones rusas en Ucrania (Agencia de Inteligencia de Defensa, 2022), un evento otrora inimaginable.

De siempre se ha asumido que las capacidades israelíes, tanto militares como convencionales, superan las capacidades iraníes y, en pro de esa inferioridad, se ha

alimentado el argumento de la existencia del programa nuclear militar iraní, a pesar de que también se da por hecho que la represalia israelí podría causarle tales daños a Irán que el régimen no tendría capacidad suficiente para reponerse y mantener su vigencia (Kaye, Nader y Roshan, 2011: 28). Esta idea ha cobrado más fuerza tras el ataque israelí a Irán del 26 de octubre de 2024, donde la fuerza aérea israelí desarrolló una operación en la que atacó objetivos muy concretos tanto en la capital iraní, Teherán, como en las provincias de Ilam y el Kuzhestán, donde destruyó instalaciones relacionadas con la fabricación de drones y misiles.

Para Israel, una guerra que le dé la oportunidad de impedir que Irán alcance el estatus de poder nuclear es una obligación más que una oportunidad. Aunque, en líneas generales, cualquier actor evitaría una guerra tan impredecible y peligrosa, se podría asumir que para Israel es un compromiso militar indispensable (Beres, 2024: 5).

Llegados a este punto, la región se encuentra en una situación en la que, por un lado, está el Estado de Israel, que no afirma ni desmiente su condición de potencia nuclear, pero que se asume como real. Y por el otro, el Estado iraní, envuelto en la sospecha sobre las verdaderas intenciones y capacidades de su programa nuclear desde el año 2002, que se refugia en promesas vacías y en una *fatwa* del gran ayatolá Jomeini para negar que haya tenido intención de desarrollar un programa nuclear militar. Como definió el analista John R. Haines, el programa nuclear iraní es como la paradoja del gato de Schrödinger, que parece estar al mismo tiempo vivo y muerto aunque sea obvio que es una cosa o la otra. La paradoja se basa en que cada resultado es igual de incierto y no se sabe cuál es falso. De esta manera se podría resumir el estatus del programa nuclear iraní.

Cabe entonces preguntarse si existe alguna situación excepcional en la prohibición de desarrollar armas nucleares bajo la ley islámica o, por el contrario, la *fatwa* les pone en un callejón sin salida, ya que, en función de esa respuesta, las opciones de Irán frente a Israel serían bien distintas. Obviamente, no es lo mismo iniciar un juego del gallina contra un adversario nuclear que contra uno convencional.

Irán es un Estado cuyo ordenamiento jurídico debe estar basado en principios islámicos y este criterio es aplicado de forma inexorable a todas las leyes, regulaciones y guardianes del país, ya que así lo establece el artículo cuarto de la constitución. Esta

norma establece que el gobierno iraní, con el líder supremo como máximo responsable, tiene el deber de fortalecer la defensa nacional hasta el máximo grado posible con el objetivo de salvaguardar la independencia, la integridad territorial y el orden islámico del país, aunque no especifica formas ni establece límites a cómo hacerlo (Irán, 1979).

En el Corán, por otra parte, no hay ninguna norma que prohíba o autorice de forma explícita el uso de armamento nuclear, aunque la sharía contempla varios principios que prohíben a los actores sujetos a la ley islámica el uso de este armamento.

La discrepancia que existe entre el derecho islámico de los conflictos armados y la contemporaneidad de las armas nucleares implica que el autor procederá por analogía (*qiyās*), que es una fuente secundaria del derecho islámico (Al-Dawoody, 2011: 72). Este método trata de identificar «un concepto de la sharía que se examina en los textos como el caso original (*asl*)» y extenderlo «a un nuevo caso si éste tiene la misma causa efectiva (*illah*) que el original» (Ahmed y Abozaid, 2022: 130). El valor de la analogía reside en el poder de aplicar la ley revelada incluso a situaciones jurídicas nuevas. De hecho, la ley islámica puede aplicarse a través del tiempo y el espacio y, además, el razonamiento análogo es predominante en el razonamiento jurídico y, en cierta medida, en el derecho internacional (Weinreb, 2016: 4).

Un estudio realizado por Jaber Seyvanizad (2017) analizó los comentarios de varios eruditos islámicos y destacó que tanto los eruditos chiíes como los suníes emitieron *fatwas* sobre la prohibición del uso de armas de destrucción masiva. En 2006 y 2008 respectivamente, el ayatolá Alí Jameneí declaró que la posesión de armas nucleares era contraria a los edictos del islam y que la producción y el uso de dichas armas no pueden autorizarse debido a «motivos religiosos fundamentales», como la prohibición de matar a no combatientes (Habibzadeh, 2014: 151).

Sohail H. Hashmi (2004: 321-322) ha identificado varios enfoques de este tema por la ley islámica. En primer lugar, amparándose en el principio de reciprocidad y en los pronunciamientos coránicos, algunos estudiosos islámicos defienden el uso de las armas de destrucción masiva en algunas circunstancias, sobre todo si el enemigo las usa primero. De este modo su uso puede acomodarse al régimen que regula la conducta de las hostilidades según la ley islámica.

Juristas musulmanes contemporáneos como Mohammad ben Nasar al-Ja'wan, Ahamad Nar y Mohammed Khair Heikal argumentaron basándose en el versículo 8, 60 del Corán que «Dios Todopoderoso ha exigido que los musulmanes se preparen contra los enemigos del Islam en la medida de lo posible» y, basándose en la teoría de la disuasión, sostienen que los musulmanes deben reunir las armas de destrucción masiva para disuadir a los enemigos de atacar a los musulmanes (Rifai, 2022: 8).

El islam permite a los musulmanes repeler cualquier ataque de forma proporcionada. «Si los creyentes tenéis que responder a un ataque, haced que vuestra respuesta sea proporcionada, pero lo mejor es mantenerse firmes»[18]. Por lo que estaría lógicamente permitido adquirir todas aquellas armas que los enemigos del islam hayan acumulado. Por otro lado, como la seguridad de la comunidad es uno de los objetivos de la ley islámica, los gobernantes musulmanes están obligados a proteger a su comunidad y, para cumplir con esta obligación, deberían desarrollar y actualizar su armamento y sistemas de protección porque esas armas son un medio de protección de la comunidad. De esta manera, el desarrollo de ADM estaría permitido por la sharía.

Si se tiene en cuenta, además, que la producción de armas de destrucción masiva se ha convertido en una necesidad para la supervivencia de algunos países, no les queda otro remedio que disponer de este tipo de armamento para hacer frente a las amenazas enemigas (Djanaralieva, 2023: 11). Eruditos como Mohamed Mokbel Mahmud Elbakry consideraron incluso que abstenerse de utilizar un arma empleada por el adversario podría considerarse como cometer suicidio, prohibido por dicho versículo (Al-Dawoody, 2011: 126)[19].

Aunque también hay que tener en cuenta que la reciprocidad no es una justificación absoluta que permita el uso de todos los medios de guerra contra el enemigo. Por otro lado, otros eruditos son partidarios de la idea de que los musulmanes deben adquirir ese tipo de armas y pueden usarse como primer recurso contra los no musulmanes, ya que interpretan que se tienen que usar todos los medios contra el enemigo para obtener ventaja militar, pero este enfoque dejaría sin efecto los principios que restringen el uso de la fuerza (Djanaralieva, 2023: 12).

[18] Corán 16, 126.
[19] En referencia al versículo 2, 195.

Para finalizar, otro enfoque apoya la idea de la prohibición, incluso en la adquisición y, con mayor motivo, el uso, por ser contrarias a la ética islámica por sus propios efectos (Rifai, 2022: 9). Ibrāhīm Yahyā al-Shihābī concluye que «matar y cometer actos vandálicos sólo para aplacar la ira o el odio, o por venganza, no está permitido en absoluto y esto nos lleva a prohibir las armas nucleares» (Haykal, 1996: 1353; Djanaralieva, 2023: 13).

Respecto al uso o almacenamiento de estas armas como estrategia de disuasión, hay autores que piensan que la disuasión implica el asesinato de inocentes y la devastación del entorno, su almacenamiento implica el gasto de importantes recursos que no se usan en otras necesidades vitales para el pueblo y, además, puede provocar una catástrofe debido a que el enemigo puede interpretar de forma errónea las intenciones del otro (Hashmi, 2018: 32-34).

Teniendo todo lo anterior en cuenta, hay que ver cómo encajan entonces algunas manifestaciones de funcionarios iraníes de relevancia como el ministro de Inteligencia, Mahmoud Alavi, cuando en 2021 dijo a la televisión estatal iraní:

> «El Líder Supremo ha dicho explícitamente en su fatwa que las armas nucleares van en contra de la ley de la sharía y que la República Islámica las ve como religiosamente prohibidas y no las persigue. Pero un gato acorralado puede comportarse de manera diferente a cuando el gato está libre. Y si [los Estados occidentales] empujan a Irán en esa dirección, entonces ya no es culpa de Irán» (Reuters, 2021).

Esta manifestación se hizo un par de meses después de que Irán aprobase la ley titulada *Plan de Acción Estratégico para Levantar las Sanciones y Proteger los Intereses de la Nación Iraní*, aprobada por la Asamblea Consultiva Islámica (Majlis) en diciembre de 2020 (Barakat, 2020). Una norma que ha restringido de modo considerable la capacidad diplomática de Irán, pero que se aprobó con 251 votos de los 260 posibles. Si bien algunos legisladores se opusieron de manera pública a ella, no fue por estar en desacuerdo con su contenido, sino porque en la mayoría de los casos sentían que no era lo suficientemente agresiva (Rome, 2023).

Un nuevo concepto de disuasión nuclear

A pesar de la inestabilidad del sistema internacional, no ha habido una guerra entre grandes potencias desde 1945. Bruno Tertrais explica que esto se debe a la eficacia histórica de la disuasión nuclear, ya que el concepto de disuasión aún es robusto y está apoyado en la tradición sólida de no usar armamento nuclear. Sin embargo, el mismo autor dice que el hecho de que haya funcionado hasta ahora no es garantía de que vaya a seguir funcionando en esta nueva era, donde la disuasión entre varios actores puede ser interpretada como una partida de póquer o como jugar a la ruleta rusa (Bassets, 2024).

En noviembre de 2024, pocos días antes de las elecciones presidenciales estadounidenses, algunos medios de comunicación iraníes —y posteriormente occidentales— empezaron a hacerse eco de las declaraciones de Kamal Kharrazi[20], asesor de Alí Jameneí y una de las piezas clave dentro de eje de toma de decisiones del régimen, sobre la política nuclear iraní y la postura de seguridad nacional.

En esa entrevista, Kharrazi comenzó enfatizando que, si bien Irán en la actualidad se abstiene de desarrollar armas nucleares debido a una norma superior, esta posición podría no mantenerse si Irán se enfrentase a una amenaza existencial: «Irán ha respetado la fatwa del Líder que prohíbe las armas nucleares, pero si la supervivencia de Irán se ve seriamente amenazada, nos reservamos el derecho de reconsiderarla» (Tehran Times, 2024a). En esa línea, explicó el enfoque de la política exterior iraní basada en la disuasión. Irán está preparado para una guerra, pero evita la escalada. «El camino a seguir depende de Israel; si continúa con sus acciones agresivas, Irán responderá en consecuencia».

En realidad, esta no es la primera vez que se filtra y se difunde con fuerza desde el entorno de Alí Jameneí la intención de modificar la *fatwa*. Ya en 2012 se lanzó esa idea en algunos artículos de prensa iraníes (Kahlili, 2012; Bacaltos, 2012) coincidiendo con una de las etapas más duras del régimen en su enfrentamiento con el OIEA, la Unión Europea y el Consejo de seguridad de la ONU. A comienzos del año 2012, las tensiones entre Estados Unidos e Irán iban en aumento, tanto la Unión Europea como EE. UU. se

[20] Para ampliar información sobre Kamal Kharazi, véase la entrada «Kamal Karazi» en *World Leaders Forum*, de Columbia University, en septiembre de 2003, disponible en: https://worldleaders.columbia.edu/directory/kamal-kharrazi

preparaban para imponer sanciones adicionales que impidiesen la venta de petróleo iraní, como al final se concretó a partir del 1 de julio de ese año[21].

Tampoco es la primera vez que Kharrazi habla sobre la necesidad de cambiar la doctrina nuclear. En mayo de 2024 recurrió al argumento estrella del régimen. Irán no tiene intención de construir una bomba nuclear, pero, si su existencia se viera amenazada, no les quedaría más remedio que cambiar su doctrina. Del mismo modo, el comandante del Cuerpo de Seguridad y Protección Nuclear de la Guardia Revolucionaria[22], el general Ahmad Haghtalab, declaró que era posible y concebible una revisión de la doctrina nuclear y las políticas de la República Islámica y el alejarse de las consideraciones establecidas con anterioridad (Dalton y Levite, 2024).

Declaraciones de esta índole cumplen el propósito de la comunicación estratégica atendiendo a su audiencia exterior e interior. Por un lado, valida el logro de haber podido alcanzar un umbral técnico de desarrollo nuclear compatible con la consecución de la capacidad nuclear para justificar de ese modo la gran inversión económica del Estado en ese programa. Y, por otro, abre la vía de la disuasión advirtiendo que existe la posibilidad real de cruzar el umbral delimitado por la *fatwa* del gran ayatolá Jomeini.

Es muy probable que la gran ambición de Irán sea convertirse algún día en un Estado poseedor de armas nucleares, un anhelo que se evidenció durante el reinado del sah Mohammad Reza Pahlavi y que la República Islámica revitalizó tras la sangrienta y traumática guerra con Irak en la década de 1980. Sin embargo, hasta que alcance el estatus nuclear, Irán ha ido cubriendo etapas de forma acorde a sus tiempos realizando avances en sus capacidades siempre que le ha sido posible y ha hecho concesiones técnicas y tácticas cuando le ha sido necesario, al tiempo que ha potenciado sus capacidades para adquirir —de forma autóctona y foránea— los medios que podría necesitar para cruzar el umbral nuclear si llegase ese momento.

Por otro lado, también es muy probable que dentro de la cúpula iraní se tenga el convencimiento de que, si cruzan el umbral nuclear, el mundo acabará aprendiendo a aceptarlo. Es probable que estén convencidos de que, aunque sus esfuerzos por adquirir

[21] Ver: Reglamento de ejecución (UE) n.º 56/2012 del Consejo de 23 de enero de 2012, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 961/2010 relativo a la adopción de medidas restrictivas contra Irán. Reglamentos, *Diario Oficial de la UE*, 24 enero 2012, disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0056&rid=1

[22] Unidad responsable de la seguridad de las instalaciones nucleares iraníes.

armas nucleares vayan precedidos de protestas, sanciones e incluso acciones encubiertas por parte del exterior, ese *fait accompli* zanje cualquier polémica al respecto, como ha ocurrido con Israel, India, Pakistán y, más recientemente, Corea del Norte (Levite, 2021) e instaure la tolerancia.

La aprobación de la ley nuclear pudo ser la respuesta de Irán al asesinato de Mohsen Fakhrizadeh en noviembre de 2020. Este oficial de la CGRI era considerado uno de los principales científicos nucleares de Irán y se le considera padre del programa nuclear. Si bien es cierto que, según los registros del Majlis, esa ley estaba en estudio desde junio de ese año y el proyecto de ley se debatió a primeros de noviembre, mucho antes de la muerte de Fakhrizadeh, por lo que la interpretación más probable es que fuera un movimiento estratégico para contrarrestar la estrategia de «máxima presión» de la administración Trump y, al mismo tiempo, tratar de imponer a quien ganara las elecciones presidenciales de ese año en Estados Unidos una rápida reincorporación del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC). Aunque es muy probable que, debido al clima de tensión entre EE. UU. e Irán, la muerte de Fakhrizadeh acelerase la toma de decisiones (Torfeh, 2020).

Aunque los avances que ha hecho Irán en estos cuatro años se consideran reversibles desde el punto de vista técnico y Teherán puede argumentar que el cumplimiento de esa ley ha sido irregular durante mucho tiempo, la ley nuclear de 2020 restringió su capacidad de maniobra y negociación y obstruyó los intentos de revivir el PAIC.

Esta legislación exige a todos los estamentos implicados de forma directa e indirecta en el programa nuclear iraní intensificar sus actividades nucleares para conseguir una serie de objetivos y dejar de aplicar el protocolo adicional al Acuerdo de Salvaguardias del OIEA en Irán.

Entre el año 2018 y el 2021, la administración Trump impuso más de 1500 sanciones directas e indirectas a Irán o a empresas o individuos extranjeros con negocios o intereses en el país. En ese arco se incluyó desde la oficina del líder supremo, la Guardia Revolucionaria o el Banco Central a funcionarios gubernamentales, judiciales, miembros de la comunidad científica o militares. El objetivo principal, en su momento, era que la nueva administración Biden levantara ciertas sanciones a la banca y al sector energético

que la administración Trump había impuesto sobre Irán, y, de esa manera, demostrase su compromiso con el Acuerdo Nuclear[23].

Estas sanciones fueron el componente clave de la estrategia del presidente Donald Trump sobre Irán. Aunque muchas de las sanciones habían sido impuestas inicialmente por la administración Obama, fueron levantadas tras la implementación total del PAIC en 2016. La campaña de «máxima presión» que inició Trump tras firmar la retirada de Estados Unidos de los compromisos adquiridos de manera voluntaria en el PAIC[24] reimpuso muchas de las sanciones que tenían como objetivo el programa nuclear iraní, el programa de misiles balísticos y el apoyo a las milicias *proxies* de Irán en Oriente Medio entre otros (Hanna, 2021).

Por otro lado, las secuelas de los años de la primera presidencia de Donald Trump afectaron a otros escenarios de aproximación entre Estados Unidos e Irán y no dejaron una región estable. Muy al contrario. En primer lugar, el asesinato del general Qassem Soleimani, jefe de la Fuerza Quds, en Irak provocó otra profunda fractura difícil de reparar entre EE. UU. e Irán, en un contexto de más de cuarenta años de animosidad y sospecha. En segundo lugar, este acontecimiento interrumpió una dinámica política útil tanto en Irán, donde las protestas contra el régimen habían aumentado en tamaño y frecuencia, como en Irak, donde las protestas antiraníes habían estado creciendo (Haas, 2020).

Sin embargo, también aumentó el malestar contra el aliado estadounidense entre la población iraquí, sentimiento que no ha cambiado en gran medida a lo largo de estos años, como se pudo detectar en el buen recibimiento entre la población de la noticia sobre la finalización de la misión contra el Estado Islámico, Inherent Resolve, para septiembre de 2025 (Iraqi News Agency, 2024; Middle East Monitor, 2024). Y, en tercer lugar, como se ha visto que hizo, Irán prometió suspender la aplicación provisional de su protocolo adicional y tomar medidas contrarias al PAIC que reducirían el tiempo que necesitaría para obtener un artefacto nuclear viable.

[23] Para consultar el contenido del acuerdo, véase la Resolución 2231, de 2015, del Consejo de Seguridad de la ONU.
[24] El Acuerdo Nuclear está incluido dentro de la Resolución 2231, de 2015, del Consejo de Seguridad, por lo que Estados Unidos sigue vinculado a dicha resolución.

Desde mayo de 2019, fecha en que Irán llevó a cabo esa decisión, ha incrementado sus reservas de uranio hasta el 30 % del límite permitido por el PAIC, ha aumentado sus actividades de enriquecimiento al 60 %, lo que sobrepasa claramente el límite de 3,67 % marcado por el acuerdo, ha reanudado la actividad en instalaciones nucleares que estaban prohibidas antes bajo los términos del acuerdo y ha impedido que el OIEA pueda realizar una vigilancia satisfactoria de su actividad nuclear desde febrero de 2021 (Mills, 2024). Han pasado casi tres años y nueve meses desde que el OIEA pudo acceder de forma completa a las instalaciones nucleares iraníes y realizar exámenes solventes de las actividades en vigor (Organismo Internacional de Energía Atómica, 2024).

Bajo los términos del PAIC, el tiempo que tardaría Irán en producir suficiente material fisible para armas nucleares (*breakout* o tiempo de ruptura) se había estimado en un año. Pero existe una diferencia importante entre el tiempo de ruptura y el tiempo necesario para desarrollar un arma nuclear viable. El tiempo de ruptura de un país es el tiempo necesario para producir suficiente uranio o plutonio de calidad militar para un arma nuclear. El OIEA estima que esta cantidad es de unos 25 kg de uranio altamente enriquecido (90 % o más de enriquecimiento). Sin embargo, aunque Irán dispusiera de la cantidad y el nivel de enriquecimiento de uranio necesarios para un artefacto nuclear, aún necesitaría tiempo para desarrollar un dispositivo viable. Esto incluye miniaturizar un arma nuclear para acoplarla a un misil que funcione con precisión y fiabilidad. Ambos desarrollos suponen un reto y requieren mucho tiempo. Además, un arma nuclear no probada no es un elemento suficiente, por sí mismo, para una disuasión creíble (Center for Arms Control and Non-proliferation, 2016).

En junio de 2022, varios analistas consideraron que el tiempo de ruptura de Irán había llegado a cero y que, combinando las reservas de uranio enriquecido de Irán y su capacidad de centrifugación, podría obtener el suficiente uranio de grado militar (WGU) para fabricar un dispositivo nuclear. Si se usa la medida de 25 kg de WGU por arma, obtendría casi diez armas nucleares en un mes, catorce en tres meses y dieciséis en cinco meses (Albright y Bukhard, 2022). Sin embargo, esas estimaciones del tiempo de ruptura no tenían en cuenta la capacidad tecnológica y el tiempo necesarios para construir una ojiva nuclear plenamente operativa, que algunos analistas han estimado entre uno y dos años (Albright, 2024).

Un arma nuclear que no ha sido probada no es elemento suficiente para una disuasión creíble. En su *Evaluación Anual de Amenazas de 2024*, la Oficina del Director de Inteligencia Nacional (2024) de los Estados Unidos concluyó que, si bien Irán no parece estar persiguiendo el desarrollo de un dispositivo nuclear en la actualidad, las actividades nucleares emprendidas desde 2020 «lo posicionan mejor para producir un dispositivo nuclear, si es que decidiera hacerlo».

Observando de manera global los desarrollos iraníes, se puede evaluar que Irán es un Estado en el umbral nuclear en un contexto de resistencia y, en palabras del profesor Sebastian Harnisch, si bien el TNP como sistema funciona y consiguió limitar la amenaza nuclear en Oriente Medio durante años, actualmente la situación regional está tan abierta que, aunque el TNP siga funcionando, la tensión regional provocada por el escenario de confrontación entre Israel e Irán puede llegar a romper la estanqueidad del régimen de no proliferación.

No se pueden dejar de lado las repercusiones regionales de las evoluciones del programa nuclear iraní que se vislumbran esencialmente en Arabia Saudí y Turquía. Por la parte saudí, el príncipe heredero, Mohamed ben Salman, ha manifestado en múltiples ocasiones las aspiraciones de su país a desarrollar un programa nuclear civil completo. Aunque este deseo nació en la década de 1960, ahora es cuando suscita más dudas que nunca debido, sobre todo, a lo opaco de sus verdaderas intenciones y a la determinación saudí que se niega a tener un estatus diferente a India o Japón, a los que se les consintió de forma general una búsqueda de capacidades de enriquecimiento o reprocesamiento en virtud de sus respectivos «acuerdos 123».

Arabia Saudí ha declarado públicamente su objetivo de alcanzar la plena autonomía sobre todo el ciclo del combustible nuclear (Caggiano, 2023: 33), así como la posibilidad de utilizar esta tecnología para desarrollar un programa militar si se ve exigido por las circunstancias, en clara referencia a las evoluciones iraníes. La ampliación de la capacidad de enriquecimiento de uranio en las instalaciones de Fordo y el aumento de las reservas de uranio enriquecido hasta el 60 % han suscitado preocupación en Riad sobre una posible reanudación de la investigación armamentística iraní. Esta situación se ha visto exacerbada por los limitados progresos del OIEA en la supervisión de los avances nucleares de Irán. Aunque estas acciones puedan entenderse como una

estrategia de presión internacional y, en particular, sobre Estados Unidos, más que como una amenaza, la falta de transparencia iraní preocupa en el reino saudí.

Las consideraciones estratégicas del príncipe ben Salman parecen depender en gran medida de las acciones e intenciones de Teherán, aunque no son la única razón. Arabia Saudí también busca reducir su dependencia de proveedores externos, tanto de combustible como de mineral de uranio. Riad cuenta con suficientes para fines nacionales, pero se están extrayendo en la actualidad, en cooperación con China, un proyecto calificado como gravemente antieconómico tanto por el OIEA como por la Agencia de Energía Nuclear de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Eid, 2025).

Por su parte, la postura de Israel al respecto es clara, tal y como la articula su Comisión de Energía Atómica. Israel ha expresado su preocupación sobre la cesión a la petición saudí de construir una central nuclear como parte de un acuerdo de normalización, ya que esta decisión podría sentar un precedente peligroso y desencadenar una carrera armamentista nuclear en Oriente Medio (Schneider, 2023). Tal situación podría intensificar aún más la competencia regional y las dinámicas de seguridad y sentar un precedente problemático al alentar a otros países de la región, como Turquía, a perseguir capacidades nucleares similares, lo que llevaría a una proliferación en cascada en un Oriente Medio ya de por sí volátil (Herrera, 2023).

Respecto a Turquía, ya en 2019, el presidente Recep Tayyip Erdogan calificó como inaceptable que los Estados nucleares *de iure* le prohibieran obtener su propio arsenal nuclear (Bugos, 2019). Esta declaración hizo que se disparasen las preguntas sobre la motivación turca al respecto, ya que Turquía fue uno de los primeros Estados signatarios del TNP, por lo que está obligada a impedir la propagación de las armas nucleares y a promover los objetivos de una agenda eficaz de desarme.

En la actualidad, Turquía invierte en diferentes plantas de energía nuclear civil como inversión económica del país y alberga entre veinte y treinta bombas nucleares de caída libre B61 estadounidenses bajo paraguas de la OTAN en la base aérea de Incirlik (Kristensen *et al.*, 2024c: 198). La presencia de este tipo de armamento en suelo turco tiene relación con su ingreso en la OTAN en 1952 y el despliegue de misiles Júpiter en 1959 por parte de EE. UU. Tras la retirada de esos misiles de su territorio, Ankara se

integró en el sistema de reparto nuclear de la OTAN. Este concepto fue acuñado por la organización para la disuasión nuclear y le permite a Bélgica, Alemania, Países Bajos e Italia albergar armas nucleares y emplearlas en caso de necesidad, siempre previa autorización u orden directa de Estados Unidos[25].

Es cierto que la posibilidad de que Irán desarrolle armas nucleares dota de cierto sentido al planteamiento turco de desarrollar su propio arsenal nuclear para, de ese modo, equilibrar y encarar los posibles desafíos derivados de una proliferación en cascada en Oriente Medio. Sin embargo, hay varios factores que podrían impedir o, al menos, entorpecer esa aspiración. Primero, su pertenencia a la OTAN, al TNP y su adhesión al régimen de no proliferación, además de su eterna vocación de ser miembro de la Unión Europea. Segundo, según el libro blanco publicado en 1998, la estrategia militar de Turquía en el siglo XXI apunta a cuatro pilares: la disuasión, el apoyo militar a la gestión de crisis, la defensa desde el avance y la seguridad colectiva. La idea que envuelve toda esa doctrina es la del compromiso a largo plazo en sus alianzas, un concepto muy distante de las consecuencias de un arsenal nuclear (Yazigioglu, 2019).

Y, en tercer lugar, si Turquía inicia ese tránsito hacia el desarrollo nuclear militar, tendría que buscar socios que le hicieran avanzar en el ámbito tecnológico de forma rápida, eficaz y eficiente en todas las fases del ciclo de combustible nuclear. Estos candidatos podrían ser desde Brasil o Japón, a Rusia y, por supuesto, China. Teniendo en cuenta que todos ellos son miembros del TNP y del Grupo de Suministradores Nucleares, si cualquiera de ellos colaborase con Turquía para desarrollar tecnología militar nuclear, provocaría una situación similar a la de Rusia con Irán, que le suministra tecnología sensible dentro del contexto de los derechos de los Estados no poseedores de armas nucleares contemplados en el artículo IV del TNP (Kibaroğlu, 2015: 147).

La pesadilla del cisne, su impacto y probabilidad

En el ámbito de inteligencia existen varias técnicas (en especial tres) para ayudar al analista a anticipar escenarios futuros cuyo impacto les hace obligatoriamente objeto de seguimiento, aunque puedan ser considerados descartables por su probabilidad. Los analistas de inteligencia emplean el análisis de alto impacto y baja probabilidad para

[25] Véase el capítulo de Frías Sánchez en este cuaderno de estrategia.

proporcionar a los decisores recursos que les permitan poder tomar medidas con margen de tiempo y en unas condiciones de incertidumbre rebajadas lo máximo posible (Pherson, 2009: 6).

En condiciones normales, un estudio de esta índole comienza cuando se dispone de información que sugiere que puede tener lugar un evento que no se había previsto o al que le adjudicaba muy poca probabilidad de ocurrencia. En este caso, lo que empuja hacia la generación de escenarios es, por un lado, el atrevimiento de intentar adelantarnos al curso de los acontecimientos y, por otro, la necesidad y ánimo de intentar reducir los futuros posibles, de acotar la incertidumbre.

En el momento en el que se escriben estas líneas, Israel ha asestado un importante golpe a Hezbolá en el Líbano y varios golpes en suelo iraní que han debilitado gravemente a Teherán y, por añadido, al Eje de la resistencia. El acuerdo de cese de hostilidades firmado el 27 de noviembre de 2024 entre Israel y la milicia libanesa evidenció la debilidad del eje, incapaz de devolver los ataques recibidos.

Tras el ataque israelí contra Irán el 26 de octubre de 2024 como respuesta al ataque de Irán del 1 de octubre de ese mismo mes, se esperaba una respuesta de Teherán, la tercera parte de la operación True Promise. Después de lanzar las operaciones True Promise-1 y True Promise-2 y, sobre todo, de ciertas declaraciones de miembros de la cúpula iraní como el ministro de Relaciones Exteriores de Irán, Abbas Araghchi, Teherán enfocó su retórica en difundir que tenía intención, en principio, de tomar represalias (Jewish News Syndicate, 2024). Esta reacción no ha llegado y tampoco se espera[26].

Una muestra de ese discurso se puede ver en las palabras del jefe de gabinete del líder supremo, Mohammad Mohammadi Golpayegani: «[…] la reciente acción del régimen sionista de atacar partes de nuestro país fue un movimiento desesperado y la República Islámica de Irán le dará una respuesta dura y lamentable» (Al Arabiya News, 2024). Normalmente, este funcionario no recibe mucha atención de los medios de comunicación occidentales, pero es un influyente formador de decisiones y a menudo actúa como representante del líder, por lo que sus declaraciones y comparecencias arrojan luz sobre su pensamiento y su línea de prioridades. De hecho, en noviembre de 2019, el Departamento del Tesoro estadounidense lo identificó como «uno de los más

[26] A fecha de redacción de este capítulo, Irán no ha lanzado esa operación.

importantes funcionarios de la Oficina del Líder Supremo» (United Against Nuclear Iran, 2023; Sahimi, 2021).

Sobre el papel, Irán es quien tiene, en cierto modo, la obligación de responder, ya que no puede dejar de satisfacer las demandas nacionalistas de la parte más conservadora del régimen sin una justificación sólida. Por otro lado, un error de cálculo le expone a ofrecer a Israel y al resto de países implicados nuevas razones para argumentar una respuesta armada sobre su territorio. Pero precisamente por eso necesita una respuesta contundente, ya sea desde la acción o desde la disuasión, además de poder diplomático.

La cuestión se ha agravado ahora debido a la caída de Bashar Al-Ásad en Siria tras una ofensiva que consiguió en diez días lo que no se consiguió en más de trece años de conflicto. Aunque Israel no estuvo directamente involucrado en los acontecimientos en Siria, fue muy beneficiado por la pérdida del escenario sirio que ha sufrido el Eje de la Resistencia, muy debilitado ya tras los golpes en Líbano.

Hayat Tahrir al-Sham (Organización para la Liberación del Levante en Siria), antes conocido como Frente Al Nusra, había estado planeando la ofensiva durante meses, desplegando fuerzas a lo largo de las fronteras de la provincia de Idlib, pero el elemento sorpresa fue clave para que la ofensiva tuviera éxito. La operación se lanzó cuando el Eje de la Resistencia estaba en un punto críticamente bajo. Hezbolá y las otras milicias chiitas estaban muy desgastadas por los prolongados combates contra Israel, en especial después de que Israel lanzara la operación Northern Arrows en el sur del Líbano para luchar contra Hezbolá en septiembre de 2024. La presencia de fuerzas del eje en Alepo y otras regiones de Siria se redujo de manera significativa cuando se reubicaron fuerzas en el Líbano y por la pérdida de figuras clave sobre el terreno operacional debido a los asesinatos selectivos que llevó a cabo Israel (Valensi *et al.,* 2024*)*.

Una vez desaparecida la pieza siria del tablero, entre Israel e Irán solo se interpone el espacio iraquí. Una vez más, Israel e Irán pueden verse obligados a evaluar de forma racional los costes de un conflicto regional, más aún si se incluye el componente nuclear, aunque las razones de cada uno sean muy diferentes.

Israel podría llegar a ejecutar un ataque preventivo sobre suelo iraní con el objetivo de evitar una escalada nuclear. Sin embargo, para que ese acto no provocara una desestabilización a gran escala que llegara a rebosar lo regional, debería ser una

operación sincronizada y acompasada con las acciones e intereses de otros actores en la región (Nader, 2013: 21-24). Obviamente, para ejecutar una operación sobre territorio iraní, Israel debería contar con aliados regionales como Arabia Saudí y Turquía, además de tener muy controlado el termómetro político doméstico, ya que una operación de ese calado debería ser incontestable.

En esta probable nueva versión del juego del gallina en un contexto nuclear de fondo más que probable, parece que los dos actores se ven obligados a tomar acción y continuar acelerando. Irán se siente obligado a responder al ataque del 26 de octubre y, dentro de esa decisión, el contexto y el hecho de tratar de evitar represalias lo fuerza a obtener resultados contundentes, lo que, al mismo tiempo, reduce su margen de posibilidades hacia aquellas que desembocan sobre acciones relacionadas de manera directa o indirecta con su programa nuclear y acciones contrarias al PAIC.

El 6 de diciembre de 2024, el OIEA publicó una actualización sobre sus actividades de verificación en Irán. El informe de dos páginas hizo sonar la alarma sobre un peligroso aumento de las actividades de enriquecimiento de Irán en la planta de enriquecimiento de Fordo. El 5 de diciembre, Irán comenzó a alimentar dos cascadas de centrifugadoras IR-6 interconectadas con uranio enriquecido al 20 % para producir uranio altamente enriquecido (UAE) (Albright y Burkhard, 2024).

Esto significa que Irán está desarrollando la capacidad de fabricar uranio de uso militar (WGU) bajo la apariencia de fabricar uranio altamente enriquecido al 60 % en la planta de enriquecimiento subterránea de Fordo, sin ni siquiera utilizar sus reservas existentes de UAE, lo que le permitiría producir entre 25 y 35 kg de UAE de media por mes y entre 10 y 15 kg de WGU al mes. Esto último da una tasa anual de 120 a 130 kg de WGU al año, suficiente para unas cinco armas nucleares.

Es muy probable que estas acciones sean el resultado de una creciente preocupación en Teherán por la vuelta de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos y la situación de debilidad en la que se encuentra. En este contexto, en los últimos meses se han oído muchas voces en Irán sobre la necesidad de reevaluar su estrategia nuclear. El ministro de Asuntos Exteriores iraní, Abbas Araghchi, declaró que, aunque Irán es capaz de producir una bomba nuclear, no tiene intención de hacerlo, si bien «el poder y la diplomacia están unificados y son inseparables. Sin poder, la diplomacia es ineficaz,

no tiene ningún impacto» (Tehran Times, 2024b) y, como se ha dicho anteriormente, Irán necesita poder de disuasión y, al mismo tiempo, poder diplomático para ser fuerte en una negociación.

Hay que resaltar aquí que existe una relación muy intensa entre el nacionalismo iraní y el sentimiento que engloba el programa nuclear de Irán, ya que es un país donde el nacionalismo es excepcionalmente fuerte, tanto en su forma secular como religiosa (Stone, 2009: 34), y, además, interviene de forma directa y activa sobre su gestión política (Abrahamian, 2018: 36). En cierto modo, se puede asumir que el nacionalismo hace avanzar el programa nuclear y, al mismo tiempo, los éxitos del programa nuclear agrandan el orgullo nacional.

Si se unen las palabras sobre el poder y la diplomacia del ministro Araghchi a los avances en el programa nuclear, a la retórica sobre la *fatwa* nuclear —en cierto modo innecesaria— y una probable desventaja militar táctica respecto a Israel, se podrían adelantar dos escenarios posibles.

El primero, un futuro donde Irán cancela la *fatwa* y, de manera inmediata, lleva a cabo su primera prueba nuclear de manera exitosa. Este hecho pondría de manifiesto que ha alcanzado capacidades nucleares operativas plenas y le dotaría del poderío militar y diplomático del que carece en la actualidad. Este escenario tendría un alto impacto en el régimen de no proliferación. Representaría una vía de agua de difícil recuperación que, además, terminaría por afectar al TNP y su revisión, prevista para 2026.

En el segundo, Irán también cancela la *fatwa* para continuar con sus desarrollos nucleares, manteniéndose próximo a los límites de ser un Estado umbral nuclear (Mousavian, 2024), de forma que pudiera seguir haciendo equilibrios entre los mínimos del régimen de no proliferación y los máximos de una disuasión creíble.

Aunque se pueda considerar que el acuerdo nuclear lo sostiene un hilo casi invisible en ocasiones, desde el marco jurídico internacional la Resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad de la ONU, de 20 de julio de 2015, que lo abarca sigue vigente y marca la caducidad de los principales vetos nucleares en julio de 2025. El 18 de octubre de 2025 o, lo que es lo mismo, el día de la finalización del Plan de Acción Integral Conjunto, se terminarán las disposiciones y medidas impuestas en dicha resolución y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas dejará de ocuparse de la cuestión nuclear iraní, por

lo que Irán dispone de una tercera vía, en cierto modo ya conocida: tratar de enfriar y alargar el conflicto en la esfera diplomática.

Esta opción le podría permitir aproximarse lo máximo posible a octubre de 2025, alegando su intención de proseguir las negociaciones vinculadas al acuerdo nuclear o a otro nuevo escenario de negociación con características nuevas. De hecho, los recientes movimientos del presidente iraní Masoud Pezeshkian parecen ir dirigidos a un intento de retomar las conversaciones nucleares con Estados Unidos y tratar de calmar la preocupación internacional por el avance de las actividades nucleares iraníes. Sin embargo, las actividades de proliferación que Teherán ha mostrado en los últimos meses aumentan el riesgo de que tanto Israel como Washington perciban sus acciones de manera agresiva y desencadenen un catálogo de acciones que contemple desde una presión política y económica asfixiante hasta acciones militares (Arms Control Association, 2024).

El marco teórico dice que, cuando no existe posibilidad de cooperación, es necesario proyectar las disputas en el tiempo para que las partes en conflicto se vean obligadas a interactuar. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el historial de encuentros entre los bandos no tiene por qué jugar a favor de la cuestión. Al contrario, los encuentros o desencuentros anteriores pueden reforzar las relaciones o deteriorar la situación por completo.

Por lo que, si Pezeshkian quiere optar por la vía de la diplomacia, debería actuar de forma moderada en el corto plazo, más si se tiene en cuenta el estado de las relaciones entre Washington y Teherán tras la primera presidencia de Trump. Y, del mismo modo, desde la Casa Blanca, la administración entrante debería reconocer la importancia de enviar señales tempranas y coherentes a Irán sobre un proceso real de negociación, no de imposición de condiciones de forma unilateral. Sin embargo, si se toman en consideración las decisiones de política exterior que adoptó en su anterior presidencia en el entorno regional del que aquí se habla y que quien dirigirá sus acciones exteriores será Marco Rubio, un halcón que cree que Estados Unidos (The Arab Weekly, 2024; Johnson, 2024) debe usar la fuerza militar para promover sus políticas y que encara las relaciones internacionales con una postura de fuerza y presión en lugar de diálogo, hay pocos factores que inviten al optimismo.

Conclusiones

Analizando todos los escenarios expuestos se pueden extraer algunas conclusiones que parecen evidentes. La primera, y más obvia, es que, por primera vez en mucho tiempo, quizá desde la Revolución islámica de 1979, Irán podría estar en puertas de afrontar un episodio decisivo para su devenir regional, pero también nacional, y no va a poder permanecer durante mucho tiempo en una postura inmovilista. Por momentos, parece que Teherán ha decidido poner en práctica la ocultación, como el Imán Oculto, quizá con la esperanza de emerger algún día y establecerse como líder de la región, pero se antoja complicado que eso pueda ocurrir con las piezas actuales en el tablero.

El primer escollo que tendrá que afrontar es la segunda etapa del presidente Trump al frente de la Casa Blanca. Aún no se ha concretado si Trump retomará las líneas de su anterior mandato en política exterior, pero, de ser así, Teherán afrontaría un dilema bastante complejo y difícil de resolver, ya que la supervivencia del régimen es en sí misma su razón de ser, pero también cobra importancia la forma de hacerlo. Aunque Trump haya señalado en varias ocasiones que no busca un cambio de régimen en Teherán y que quiere un acuerdo sobre el programa nuclear de Irán, su orientación y la de su equipo de política exterior está enfocada hacia Israel, por lo que dota a Tel Aviv de ventaja estratégica y diplomática frente a Teherán.

Además, en todo este tiempo, Irán no ha dejado de evolucionar sus capacidades nucleares y, en este contexto, es poco probable que Israel permanezca impasible mientras pueden llegar a concretarse dos futuros muy peligrosos desde su perspectiva. Primero, que Irán consolide capacidades nucleares militares y se vea en disposición de ser una potencia nuclear *de facto*, de forma similar al caso de Corea del Norte. Y segundo, que alargue el conflicto hasta llegar al 18 de octubre de 2025, día de finalización del PAIC y, con más opciones, se concrete la primera opción expuesta.

Es muy poco probable que Tel Aviv permita a Teherán consolidarse como un actor nuclear *de facto*, ya que eso cambiaría por completo el peso de su posición negociadora, su influencia regional y su calificación como rival por la hegemonía regional. Mas aún si se tiene en cuenta que, en este momento, Israel ha conseguido desactivar todos sus *proxies* regionales, por lo que ahora Teherán no tiene capacidad de ejercer una presión

asimétrica sobre el tablero. Por primera vez en mucho tiempo tiene que responder de forma directa y su credibilidad nacional y regional está en juego.

Con todas estas variables sobre el tablero, a simple vista parece que la solución racional para Israel es la más irracional de todas, optar por una operación sobre suelo iraní, antes incluso de que Teherán se plantee la manera de responder. No hay que perder de vista que, en el juego del gallina, si se elige la opción de continuar hacia adelante para demostrar más valentía que el otro, solo se sobrevive si el otro toma la decisión de apartarse, ya que un juego de suma cero entre dos jugadores es una «guerra abierta» y, en un contexto nuclear, se traduciría en la MAD. Por lo que, en realidad, la solución racional sería que ambas partes se apartasen de la contienda y se llegase a una solución negociada.

Por desgracia, en el caso que atañe a este capítulo, el contexto que se ha formado tras años de desencuentros, la amenaza nuclear iraní y las circunstancias actuales dejan poco margen de viabilidad para encontrar una solución donde la partida acabe en tablas, por lo que todo dependerá de la racionalidad de los jugadores.

*Dra. Emilia José Peña Ruiz**
Teniente de navío de la Armada
Mando de Operaciones del Estado Mayor de la Defensa

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

68/2025 29 de octubre de 2025



Abel Romero Junquera

Reflexiones sobre «Defensa» en la UE (II). Hace falta un plan, voluntad, liderazgo y… capacidades

Reflexiones sobre «Defensa» en la UE (II). Hace falta un plan, voluntad, liderazgo y… capacidades

Resumen:

Desde el final de la Guerra Fría, la Unión Europea se ha centrado en el desarrollo de las dimensiones económicas, políticas, y del estado de bienestar del proyecto europeo. En seguridad y defensa, convencida de que la guerra había sido desterrada del territorio europeo, la UE se ha centrado en la seguridad —en particular, en el binomio seguridad y desarrollo— a través de operaciones civiles y militares de gestión de crisis (humanitarias y de rescate, mantenimiento de la paz, prevención de conflictos, asesoramiento y asistencia, etc.). La defensa territorial se ha delegado en la OTAN, es decir en EE. UU., lo que, como decía Brzezinski, ha convertido a Europa en una suerte de protectorado estadounidense.

La guerra de Ucrania, así como la creciente incertidumbre sobre el compromiso de EE. UU. con la OTAN, y en particular con la defensa de Europa por parte de la nueva Administración Trump, han despertado a la Unión Europea de su sueño «posmoderno» de paz kantiana. La nueva situación obliga a la UE a plantearse de forma seria su propia defensa territorial, sea en el marco de la OTAN contribuyendo de forma más activa, sea de forma más autónoma, o bien una combinación intermedia entre ambas opciones.

Aparte de «gastar más, gastar mejor, y gastar europeo», y de desarrollar capacidades militares que actualmente Europa no tiene, es necesario tener un plan, una estrategia a nivel de la UE que aborde la defensa territorial (sin perjuicio de las tareas de gestión de crisis) como parte nuclear del proyecto europeo; una suerte de *Estrategia de Defensa Europea*, para lo que serán necesarios una clara voluntad política y un sólido liderazgo.

Palabras clave:

Defensa territorial, UE, OTAN, Consejo de la UE de Ministros de Defensa, estrategia de defensa UE, voluntad política, liderazgo, protectorado, capacidades, gestión de crisis.

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.

Abel Romero Junquera

Some thoughts on EU "Defence" (II). We need a plan, political will, leadership, ….. and capabilities.

Abstract:

Since the end of the Cold War, European Union has set its priorities on developing the economic, welfare state, and political dimensions of the European project. In terms of security and defence, territorial defence as such has not been addressed, convinced that war had been banished from European territory. EU has focused on security, particularly on the combination of security and development, through civilian and military crisis management operations (humanitarian and rescue, peacekeeping, conflict prevention, advice and assistance, etc. The territorial defence of European homeland has been delegated to NATO, and particularly to the United States, which, as Brzezinski clearly said, turns Europe in a kind of American protectorate.

The war in Ukraine, as well as the Trump administration's stance on the US commitment to NATO in Europe, have awakened the EU from its postmodern dream of Kantian peace. This new situation forces the EU to seriously consider its own territorial defence, whether within the framework of NATO by contributing more actively, or more autonomously, or a combination of both.

Apart from "spending more, spending better, and spending European" on defence, and in being focused on developing military capabilities that Europe currently lacks, it is necessary to have a plan, an kind of EU-level strategy that addresses territorial defence (without forgetting crisis management tasks), as a core part of the European project, for which clear political will and strong leadership will be necessary.

Keywords:

Territorial defense, EU, NATO, EU Council of Defense Ministers, EU Defense Strategy, political will, leadership, protectorate, capabilities, crisis management operations.

Introducción

El final de la Guerra Fría, cuyo punto final se materializó con el colapso de la Unión Soviética en 1991, dio lugar a un periodo de optimismo en las relaciones internacionales, en particular en Europa, que, aunque había tenido un papel «no mayor» en la confrontación entre soviéticos y americanos, era el campo de juego. Durante 40 años había sido el escenario donde unos y otros habían confrontado sus ideas, y donde habían mostrado sus intenciones, con despliegues militares de cientos de miles de soldados.

Tras la caída del Muro de Berlín en 1988, se empiezan a dar los primeros pasos de una nueva era, que Fukuyama[1] dibujaba como «fin de la historia», considerando que las democracias liberales habían ganado la batalla de las ideas, y que el nuevo orden sería liberal, democrático y asumíamos que pacífico. En Europa, eventos como la reunificación de Alemania (1990) o la entrada en vigor del Tratado de Maastricht (1992) marcaban el rumbo del proyecto de integración de la Unión Europea, que iba consolidando importantes avances en lo económico y en lo político. La Unión empezó a dar pasos hacia una política exterior europea e incluso fue abordando, no sin dificultad, dimensiones como la seguridad y la defensa.

En los años 90, en un entorno favorable, un mundo unipolar donde Estados Unidos ejercía una suerte de hegemonía benigna, la Unión Europea, un proyecto nacido de la guerra para construir la paz, encontraba un escenario propicio para desterrar la guerra del suelo europeo (a pesar de las guerras en los Balcanes). La arquitectura de la Unión se diseña para impedir el uso de la fuerza entre sus Estados miembros (EEMM), por lo que incorporando el máximo número de socios al nuevo club, y sobre todo a los antiguos países de la órbita soviética, se busca que Europa, tras más de 400 años de «guerra civil», se convierta en un espacio de paz, democracia, y prosperidad.

El éxito de la empresa es innegable, pero posiblemente el gran error fue creérnoslo y no consolidar el logro alcanzado. Se produjeron avances en política exterior, en seguridad, pero la dimensión defensa se dejó de lado. El proyecto europeo se construía sobre la idea del estado posmoderno, que Robert Cooper, uno de los principales autores intelectuales

[1] FUKUYAMA, Francis. *El fin de la historia y el último hombre. La interpretación más audaz y brillante de la historia presente y futura de la humanidad*. Barcelona, Planeta, 1992.

de la primera Estrategia Europea de Seguridad (EES)[2] (2003), explica en su obra[3]. Es un nuevo orden que ya no se sustenta en el tradicional equilibrio de poder basado en la fuerza y la desconfianza, ni enfatiza la soberanía, sino que aboga por una seguridad articulada sobre la transparencia, la confianza mutua, y unos principios y moral comunes. Se dibuja una Europa de poder blando, sustentada en un discurso constructivista, donde se minimiza la necesidad de un poder militar, aunque nos cobijamos, por si fuera necesario, bajo el paraguas defensivo de las capacidades militares y el liderazgo de Estados Unidos en el marco de la OTAN.

La citada EES se centra esencialmente en la seguridad, en particular en el binomio seguridad-desarrollo. Las amenazas identificadas son esencialmente no estatales. La defensa no tenía cabida en la nueva realidad y no se aborda. La guerra es un mal ya superado en Europa, prácticamente erradicado, y, en caso de emergencia, siempre podíamos recurrir al *hegemón* americano en el marco de la OTAN, organización a la que contribuíamos con pequeñas cuotas.

Esta fue la realidad que construimos en la UE durante más de dos décadas: un idealismo que algunos han llamado «realismo mágico» y otros «pensamiento Alicia», en el que tendemos a mezclar, e incluso a confundir, lo que nos gustaría que sucediera con lo que realmente sucede.

Si la caída del Muro dio comienzo a una nueva era, la invasión de Crimea en 2014 fue el prólogo de un nuevo capítulo en la historia, contradiciendo las tesis de Fukuyama. Ya en 2008, Georgia mostraba los primeros síntomas de que la guerra podía volver a Europa. Los hechos son que, poco a poco, el multilateralismo y el orden internacional basado en reglas van dando paso a un nuevo orden sustentado en relaciones de poder, promovido por potencias revisionistas como Rusia, China o Irán. La desconfianza y la soberanía nacional vuelven con fuerza al tablero geopolítico.

La invasión rusa de Ucrania en 2022 fue el detonante de una nueva realidad geopolítica para la que la Unión Europea no estaba preparada. Como mencionábamos anteriormente, nos quedaba el paraguas defensivo de la OTAN, pero la victoria de Trump, en noviembre

[2] Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 24 de octubre de 2025.
[3] COOPER, Robert. *The Breaking of Nations. Order and chaos in the 21st Century*. London, Atlantic Books, 2003.

de 2024, añadió una nueva dosis de realismo a nuestro sueño posmoderno. No solo la guerra había vuelto a Europa, sino que, a la luz de las declaraciones de la nueva Administración estadounidense, el garante de nuestra seguridad territorial, la OTAN, ya no parecía ese seguro tan fiable. La incertidumbre y la desconfianza sobre el compromiso de EE. UU. en la Alianza empiezan a condicionar el vínculo transatlántico.

EE. UU. le dice a Europa que tiene que hacer un mayor esfuerzo y asumir más protagonismo en su propia defensa. Europa ya no es la prioridad para los EE. UU.; lo adelantó Obama en 2011 con su «Pivot to Asia» en 2011, y lo remarca el propio Biden en su *Estrategia de Seguridad Nacional*[4] (2022) donde enfatiza que el Indopacífico es el epicentro geopolítico del silgo XXI y su primera prioridad. Trump consolida el rumbo.

Estos dos eventos, la guerra de Ucrania y la vuelta de Trump a la Casa Blanca envuelven la seguridad y la defensa del territorio europeo en un marco de incertidumbre y, sobre todo, en una sensación de vulnerabilidad.

Si bien este nuevo escenario geopolítico ha despertado definitivamente a la Unión Europea de su sueño posmoderno, una Unión todavía conmocionada por la nueva situación tiene que reaccionar y ponerse en marcha en temas de defensa. Necesita marcarse un nuevo rumbo que le permita navegar en las aguas turbulentas de la nueva situación geopolítica. No se trata de empezar a remar sin saber ni el puerto destino ni el rumbo a seguir; hay que diseñar un plan, tener la voluntad de llevarlo a cabo, establecer objetivos, dotarse de los medios y estructuras adecuados y sobre todo confiar en un liderazgo firme, que sepa navegar en las procelosas y agitadas aguas en las que nos hemos despertado de nuestro sueño kantiano.

El marco actual de la defensa en la Unión Europea

Esta reflexión sobre la seguridad y la defensa en la UE debe tener claro el punto de partida: desde dónde empezar a navegar.

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) es la única política de la Unión que aborda, en cierta medida, la dimensión de defensa, aunque realmente apenas la

[4] Página 37 de 48. Documento disponible en: https://nssarchive.us/national-security-strategy-2022/

menciona. Es un hecho que, en el proyecto de construcción europea, la defensa se había dejado de lado.

Algo de historia nos permite entender como hemos llegado hasta aquí. En los años 50, una Europa recién salida de la II Guerra Mundial trata de crear un marco de defensa europeo, un ejército europeo dirigido desde Bruselas y bajo un mando único. La iniciativa, la Comunidad Europea de Defensa (CED) fracasa en la Asamblea francesa, y marca el futuro de la defensa del continente que se enmarca en una OTAN liderada por EE. UU. En aquellos años, la Comunidad Económica Europea (CEE), que luego evolucionará a la Unión Europea (UE), nace como un proyecto de paz centrado en lo económico.

Así, Europa delega su seguridad en EE.UU, que actúa como gran «federador» europeo, pero no por altruismo, sino por interés estratégico en su pugna existencial con la Unión Soviética (URSS)[5]. La situación continúa así hasta la década de los 90, cuando tras el colapso de la URSS en 1991, la UE consigue, no sin una fuerte controversia interna entre los distintos países, dotarse de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Se lanza en 1999, tras la Declaración de Saint-Malo[6] (1998) entre Francia y el Reino Unido, cuyos fundamentos se recogen en los sucesivos Tratados, y en el de Lisboa se transforma en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)[7].

La PCSD nace como parte integrante de la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común), y ofrece a la Unión una capacidad operativa, basada en medios civiles y militares, para actuar en misiones fuera del territorio de la Unión, tiene por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional. Las decisiones PCSD se adoptarán por unanimidad en el marco del Consejo, y los EEMM pondrán a disposición de la Unión las capacidades, civiles y militares, necesarias. Se respetarán las obligaciones derivadas del Tratado del

[5] FERNÁNDEZ DE LA PEÑA, Luis F. «La historia vuelve sobre sus pasos», *Política Exterior*, n.º 226. *La defensa de Europa*. Julio/agosto 2025. https://www.politicaexterior.com/revista/politica-exterior-226/

[6] ROMERO, Abel. *25 años de la Declaración de Saint Malo. Piedra angular de la PCSD*. IEEE. Documento de análisis 82/2023.
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA82_2023_ABEROM_Declaracion.pdf

[7] La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) lanzada en 1999 da lugar en el Tratado de Lisboa a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), donde se cambia la E de Europa por la C de Común, más como una intención o un deseo que como una realidad, y en todo caso sin variaciones significativas en sus líneas maestras.

Atlántico Norte para aquellos Estados miembros (23 de los 27[8]) que tienen sus compromisos de defensa en la OTAN[9].

Así, el campo de juego que se establece para la PCSD es el de una política puramente intergubernamental donde la única autoridad es el Consejo (la Comisión y el Parlamento no tienen competencias), donde se lanzan únicamente misiones y operaciones de gestión de crisis (no de defensa), y solo en el exterior de la Unión (pues la PCSD es parte de la PESC). No se contemplan la disuasión y la defensa del territorio de la Unión (realmente ninguna actividad, ni de gestión de crisis ni de disuasión y defensa, dentro del territorio de la Unión). Tanto la participación en las citadas misiones como la contribución con medios y capacidades (civiles y militares) son voluntarias para los Estados miembros.

Este es el marco acordado en 1999 y que perdura en la actualidad. En todo caso, hay que entender el momento del nacimiento de la PCSD, su marco temporal: un periodo de hegemonía unipolar de EE. UU., en el que la guerra se consideraba erradicada del continente europeo. Muestra de esta situación es la ya mencionada primera Estrategia Europea de Seguridad (2003), que comenzaba con las siguientes dos frases: «Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura y tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha dado paso a un periodo de paz y estabilidad sin precedentes en la historia de Europa»[10].

Ese periodo ya es del pasado. La realidad actual es que el escenario estratégico, tanto europeo como global, ha cambiado de forma muy notable. Ucrania, y la creciente fragilidad en la cohesión de la OTAN desde la llegada de la segunda Administración Trump no han sido más que los detonantes de una situación que ya se iba imponiendo. El nuevo orden global se caracteriza por el desplazamiento del poder hacia Asia, por un multilateralismo que pierde fuerza y por un liberalismo cada vez más cuestionado. El modelo posmoderno de Cooper, que sirvió para construir la PCSD en los primeros años del siglo, ya no es válido para jugar en el nuevo escenario. Las relaciones de poder han recobrado protagonismo, y además de poder económico, tecnológico, diplomático, o

[8] Todos los Estados miembros de la Unión excepto Austria, Chipre, Irlanda y Malta.
[9] Artículo 42 del Tratado de Lisboa.
[10] MAULNY, Jean-Pierre. «Asumir la propia defensa. Europa como sujeto», *Vanguardia Dossier* n.º 97. Oct./dic., 2025. https://www.lavanguardia.com/internacional/vanguardia-dossier/revista/revista/20250922/11083899/europa-ultima-oportunidad.html

cultural, es necesario contar con un poder militar en consonancia, que en este caso permita a la Unión ser considerada actor relevante en el nuevo escenario geopolítico global.

En el nuevo escenario, la PCSD que nos dimos en 1999, ya no es suficiente. La UE debe abordar de manera seria y urgente el asunto de la defensa (con mayúsculas). Josep Borrell destacaba recientemente que si Europa aspira a ser un actor global, con valores e intereses no siempre coincidentes con los de EE. UU., no puede seguir siendo un protectorado, esperando que otros decidan por ella[11]. La UE y Europa deberán repensar su defensa y, para ello, tener su propio plan, su propia hoja de ruta. No solo sería necesario actualizar la Estrategia Global de Mogherini (2016) para adecuarla al nuevo escenario geopolítico, sino, sobre todo, abordar la dimensión de defensa para elaborar una suerte de «estrategia europea» que aborde, de alguna forma, la dimensión de la defensa.

Opciones para definir una política de defensa en la UE

Realmente se trataría de definir (por primera vez) la política de defensa a seguir por la UE en el futuro, asignatura pendiente en el proceso de construcción europeo. Las opciones son diversas y se podrían presentar de distinta forma, pero, en esencia, serían:

- *Continuar la defensa territorial de la UE en el marco de la defensa colectiva de la OTAN, bajo liderazgo de EE. UU. y con un mayor compromiso de gasto y contribuciones por parte de los aliados europeos*. Una suerte de estrategia de apaciguamiento (en este caso hacia un aliado, EE. UU.), como *de facto* ya ha sucedido en la Cumbre de La Haya, sin saber realmente lo que hará EE. UU.
- *Continuar en el marco de la OTAN, pero desarrollando un pilar europeo de la OTAN más sólido y capaz, y con mayor liderazgo europeo*. Se asumiría por parte de la UE un mayor protagonismo en la capacidad de disuasión y defensa convencional de la OTAN e incluso ese pilar europeo podría tener capacidad autónoma de actuación.

[11] BORRELL, Josep. «Por una defensa europea más integrada», *El País*. 15 septiembre 2025. https://elpais.com/internacional/2025-09-13/por-una-defensa-europea-mas-integrada.html

- *Desarrollar una capacidad de defensa colectiva a nivel europeo, donde la UE sería el núcleo principal*, a la que se podrían sumar países como Reino Unido, Noruega, Turquía, etc. Contaría con autonomía estratégica de actuación y necesitaría un fuerte liderazgo europeo; su relación con la OTAN estaría por definir.
- *Avanzar hacia una defensa común, que no colectiva, a nivel UE*, lo que implicaría una clara cesión de soberanía nacional a Bruselas.

La opción que decidir por el Consejo podría ser una combinación de estas ideas o incluso incorporar nuevos elementos, como avanzar mediante grupos de países que se agruparan (coaliciones de voluntarios), y considerar, en todo caso, la inclusión de europeos que no pertenezcan a la UE.

El espectro de opciones a considerar es amplio y la idea sería discutirlas todas o aquellas que se vean más apropiadas y más viables. En todo caso, debemos ser conscientes de que no discutirlas o no abordar este ejercicio significaría que, de forma implícita, se elige la primera opción: continuar como hasta ahora, pero con mayor compromiso de los europeos (aportarían más capacidades) en el marco de la OTAN. Esta elección, que hoy por hoy podría parecer la más plausible, implicaría que seguiríamos bajo la dependencia estratégica de los EE. UU. y condicionados a su nivel de compromiso, lo que impediría a la UE convertirse en jugador geoestratégico activo[12] (con voluntad y capacidad de ejercer poder o influencia), o, como se menciona en la vigente *Estrategia Global* (2016) de Mogherini, en un proveedor global de seguridad[13], lo que viene a querer decir en un actor geopolítico a nivel global.

La inminente publicación[14] de la *Estrategia de Defensa Nacional* (NDS) de EE. UU. nos indicará si EE. UU. mantiene o disminuye su nivel de compromiso con Europa y con la OTAN. Es previsible una significativa reducción de tropas americanas en Europa y, por tanto, un cambio relevante en cuanto a fuerzas convencionales desplegadas en el teatro europeo, donde los propios europeos deberían asumir los previsibles vacíos. En este

[12] BZRESINKSI, Z. *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Paidós, Barcelona, 1998, p. 48.
[13] Incluido en el prólogo de F. Mogherini al documento *A global Strategy for the European Union´s Foreign and Security Policy*. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf
[14] La vigente *National Defence Strategy of the United States of America* se publicó en 2022 bajo la presidencia Biden. Disponible en: https://apps.dtic.mil/sti/trecms/pdf/AD1183539.pdf. Es previsible que en las próximas semanas/meses se publique la nueva *Estrategia de Defensa Nacional* bajo la presidencia Trump. https://media.defense.gov/2025 /May/02/2003703230/-1/-1/1/MEMORANDUM-DIRECTING-THE-DEVELOPMENT-OF-THE-2025-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY.PDF

escenario, las opciones más plausibles para la UE serían la tercera, la segunda o incluso la primera. La tercera, más complicada, permitiría a la UE avanzar en su objetivo de convertirse en jugador geoestratégico, pero para ello necesitaría acordar ese marco (documento) de nivel estratégico donde se definan los objetivos, los medios necesarios para alcanzarlos y sobre todo las estructuras y los procedimientos para emplear esos medios.

Por el contrario, la primera opción sería más sencilla, no se necesitaría una estrategia, pues se asumirían los postulados de la OTAN, pero al precio de que la UE y los europeos seguirían siendo dependientes de EE. UU. en defensa.

La opción intermedia, la segunda, una OTAN más europea con un apoyo de EE. UU. solo en caso de necesidad superior, obligaría a revisar la estrategia actual de la OTAN para adaptarla a un mayor protagonismo europeo, que no sería exclusivamente de la UE, pues otros aliados como Reino Unido, Turquía o Noruega tendrían un papel relevante.

En todo caso, parece necesario abrir ese ejercicio, sea cual sea la opción final elegida, y, en las condiciones actuales, deberá ser liderado por el Consejo, única institución con competencias en materia de defensa, donde la Comisión deberá actuar como facilitador, presentando propuestas, iniciativas e instrumentos para facilitar avances en la capacidad industrial de defensa y en el desarrollo de capacidades militares, que deberán ser discutidos por el Consejo y, posteriormente, ejecutados por cada uno de los Estados miembros, si así lo deciden de forma soberana.

En cierto sentido, llaman la atención las reiteradas y constantes alusiones de la Comisión, y, en particular, de su presidenta, a la necesidad de que Europa se rearme (ReArm 2030[15]), a la guerra híbrida (responder a los ataques de Putin)[16], a la necesidad del muro de drones o de construir una Europa de la Defensa, cuando realmente su ámbito competencial se limita a las citadas propuestas e iniciativas. Esta suerte de liderazgo declarativo que la Comisión está ejerciendo puede generar una cierta confusión sobre quien está al timón de los asuntos de defensa en la Unión, que es el Consejo, aunque en ocasiones (posiblemente por falta de consenso) no parezca asumir el

[15] https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769566/EPRS_BRI(2025)769566_EN.pdf
[16] https://www.elmundo.es/internacional/2025/10/08/68e61392fdddff2e348b459a.html

protagonismo que le corresponde. Es significativo reseñar que el pasado 1 de octubre, en la reunión informal[17] de Jefes de Estado y de Gobierno, los líderes europeos, el Consejo, le recordó a la Comisión que todavía estaban al cargo de defensa[18]. Disputas institucionales en un asunto, la defensa, ya de por sí sensible y de gran complejidad, no parece que vaya a favorecer los posibles avances.

En este sentido, y para marcar claramente quién pilota el proceso, una opción sería dotar al Consejo de un formato específico para ministros de Defensa[19] que actualmente no existe, al menos formalmente, y, si se va a hablar de defensa, parece pertinente.

¿Qué estamos haciendo para avanzar en defensa?

A pesar de todo el ruido mediático, los análisis y diagnósticos sobre la situación de la defensa en Europa, las diversas recetas, propuestas e iniciativas, algunas de ellas difícilmente ejecutables, la realidad es que estamos haciendo poco.

Como advertía Mario Draghi el pasado 16 de septiembre[20], en presencia de la presidenta Von der Leyen —que, una semana antes, en su discurso sobre el «Estado de la Unión», había hecho un alegato que calificaba de autocomplaciente y continuista en algunas partes, subrayando que la pasividad de la Unión tiene consecuencias—, destacaba que Europa se estaba resignando a continuar sin protagonismo alguno a nivel global, y, con relación al vínculo transatlántico, constataba que la dependencia europea de EE. UU. en defensa había derivado en aceptar un acuerdo comercial acorde a las condiciones americanas.

La sumisión estratégica arrastraba a la esfera económica y finalizaba su intervención enfatizando que Europa o se despierta y avanza, o se resigna a ser un actor secundario en la escena internacional. Unos días antes, y en la misma línea, Ana Palacio recordaba, de una forma muy directa, la necesidad de reaccionar ante la nueva realidad, no

[17] https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2025/10/01/
[18] https://www.politico.eu/article/eu-summit-copenhagen-denmark-drone-wall-russian-assets/
[19] De los 10 formatos que existen en el Consejo de la UE (nivel ministerial), actualmente los asuntos de defensa se tratan en reuniones de los ministros de defensa, pero en el marco del Consejo de Asuntos Exteriores (CAE), cuando la nueva realidad nos muestra que se pretende abordar la defensa del territorio de la Unión.
[20] PALACIO, Ana. «Draghi revulsiona el Estado de la Unión», *El Mundo*. 16 septiembre 2025. https://www.elmundo.es/internacional/2025/09/16/68c99dc8fc6c83e4578b45ad.html

contarnos sueños. El reto que tenemos por delante es abandonar la autocomplacencia y el autoengaño[21]. Es momento de dejar de hablar y de empezar a hacer[22].

Desde la victoria de Trump, hace ya un año, las acciones de la UE en el ámbito de la defensa se han limitado a una serie de propuestas e iniciativas por parte de la Comisión, centradas en el desarrollo de capacidades militares y en promover un mercado e industria de defensa a nivel europeo más fuertes. A nivel del Consejo, el responsable y protagonista de la defensa en la UE, las acciones se han reducido a diversas reuniones del Consejo Europeo donde se ha discutido sobre defensa, sobre la nueva situación, y a declaraciones de apoyo a las iniciativas y propuestas de la Comisión recogidas en diversos documentos: el *White Paper for Defence Readiness*[23], el proyecto *Rearm Europe 2030 Defence Readiness*[24], que busca movilizar 800.000 M€ para defensa, o el recientemente presentado *Preserving Peace Defence Readiness Roadmap 2030*[25], realizado por invitación del Consejo Europeo en su cumbre del pasado junio.

Este último documento fue tratado por el Consejo Europeo en su reunión del pasado 23 de octubre, donde se apoyó[26] la propuesta de la Comisión y se pidió a los EE.MM. que sigan trabajando y que finalicen el proceso de creación de «coaliciones de capacidades» antes de fin de año (se proponen inicialmente cuatro[27] proyectos a desarrollar colectivamente por países voluntarios) y utilizando los instrumentos creados por la Comisión. Siendo un paso más en la buena dirección, se sigue basando exclusivamente en la voluntariedad de los EE.MM., y se limita esencialmente al desarrollo de capacidades, un elemento importante pero no central en el necesario diseño de una arquitectura de defensa a nivel de la UE, todavía pendiente de discusión y definición.

A diferencia de la OTAN, donde existen compromisos de capacidades y objetivos asignados a cada una de las naciones aliadas, en la UE este ejercicio no existe como tal

[21] PALACIO, Ana. «Estado (crítico) de la Unión Europea», *El Mundo*. 10 septiembre 2025. https://www.elmundo.es/internacional/2025/09/10/68c16cb9e9cf4a7d138b45ad.html

[22] Reflexión de la exministra Ana Palacio, durante la mesa redonda «Europa y el futuro del vínculo transatlántico» celebrada el pasado 16 de septiembre en el marco del Campus FAES 2025. https://fundacionfaes.org/campus-faes-2025-europa-y-el-futuro-del-vinculo-atlantico-2/

[23] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025JC0120

[24] https://commission.europa.eu/topics/defence/future-european-defence_en

[25] https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/9db42c04-15c2-42e1-8364-60afb0073e68_en?filename=Joint-Communication%20_Defence-Readiness-Roadmap-2030.pdf

[26] https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/10/23/european-council-conclusions-on-european-defence-and-security/

[27] Los cuatro proyectos son; *European Drone Defence Initiative*, Eastern Flank Watch, European Air Shield and *European Space Shield*.

y cualquier avance se basa en la voluntariedad de los distintos EEMM. El posible éxito de estas propuestas de la Comisión se sustenta esencialmente en el compromiso que los EEMM, que son también aliados OTAN (23 de 27), alcanzaron en la pasada cumbre de la OTAN en La Haya de incrementar el gasto en defensa hasta el 5 % del PIB.

Las capacidades por desarrollar serían esencialmente nacionales y se pondrían a disposición tanto para la OTAN (compromiso formal) como de la UE (si se desarrolla finalmente, de alguna forma, una dimensión de defensa), con la Comisión incentivando a hacerlo en el marco de la industria y mercado interior de la Unión, bajo el lema de «invertir más, invertir mejor e invertir europeo». Un elemento para tener en cuenta en este ámbito, y que apenas se nombra, es el artículo 346[28] del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), el elefante en la habitación, al que se han acogido tradicionalmente la mayoría de los Estados miembros para salvaguardar sus intereses (industriales) nacionales en defensa. Abordar esta realidad parece condición necesaria para avanzar, sobre todo teniendo en cuenta que las decisiones sobre el tema las toman los países, no la Comisión.

Con relación a identificar las capacidades militares necesarias en Europa, llama la atención que sean incluidas, esencialmente como propuestas, en los documentos de la Comisión y de la Alta Representante (tanto el Libro Blanco de marzo como la Hoja de Ruta de octubre), aunque matizando que han sido acordadas con los EEMM y con los órganos asesores militares como el EUMS (Estado Mayor de la UE). En base a criterios de pertinencia y de conocimiento, parece adecuado que sea el Consejo —lo ideal, hablando de defensa, sería el Consejo de la UE en formato de ministros de Defensa, configuración que no existe formalmente en la actualidad[29]— quien liderara, con el adecuado asesoramiento militar, esta suerte de primigenio proceso de planeamiento de

[28] El artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) dice:
1) Las disposiciones de los tratados no obstarán a las normas siguientes:
a) ningún Estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad;
b) todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado interior respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares.
2) El Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, podrá introducir modificaciones en la lista, que estableció el 15 de abril de 1958, de los productos sujetos a las disposiciones de la letra b) del apartado 1.

[29] En la actualidad existen 10 formaciones del Consejo UE, no habiendo ninguna exclusiva para temas de defensa, que se incluyen dentro de la formación de Asuntos Exteriores. https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/

capacidades militares para la UE, de forma parecida a como se hace en cada una de las naciones, donde la parte industrial no es protagonista en la definición de las capacidades.

Se suma en este proceso, en el que se identifican capacidades de la OTAN que ningún país puede aportar por sí mismo (a excepción de EE. UU. en el marco) y de las que Europa debería dotarse (para utilizar tanto en el marco de la OTAN ante la posible retirada de parte de los medios de EE. UU. como en el propio marco europeo, según se determine). A modo de ejemplo, y en el caso del «muro de drones» detallado en la *Defence Roadmap 2030*, que identifica la capacidad y los plazos para desarrollarla (notas al pie 24 a 27), surge la pregunta sobre quién y cómo la utilizaría, es decir, dónde está la estructura operativa[30] para emplearla. Esta necesidad es extrapolable a todas aquellas capacidades que se vayan a desarrollar colectivamente a nivel europeo, no asumibles individualmente por ningún Estado miembro, y que necesitarán de unas estructuras de mando y control para su empleo, ¿a nivel UE, OTAN?

Desarrollar capacidades y fortalecer la industria europea de defensa son muros del edificio de la defensa a nivel UE, pero es necesario contar con unos pilares sólidos, con una estructura institucional para su empleo a nivel europeo (ya sea de forma colectiva o incluso en un futuro de forma común). No solo se trata de desarrollar capacidades, sino de crear las estructuras europeas que las empleen. Actualmente, las únicas estructuras existentes son las que proporciona la OTAN, con su estructura de mandos.

Las iniciativas e instrumentos diseñados por la Comisión para mejorar las capacidades militares, disminuir la dependencia estratégica de EE. UU. y fortalecer la industria de defensa, son positivas, aunque tardarán años en dar fruto. Para que tengan éxito, y no se utilicen exclusivamente para fortalecer los ejércitos nacionales (que también), es necesario la voluntad y el compromiso de los distintos Estados miembros, un sólido liderazgo a nivel europeo, y sobre todo un plan integral de la UE que determine los objetivos a alcanzar.

Como se indicaba en la primera de las opciones señaladas en el epígrafe anterior, fortalecer la dimensión europea de la OTAN bajo liderazgo de EE. UU. es una alternativa que realmente no necesitaría de una arquitectura europea ni de un liderazgo europeo, pero que significaría seguir siendo dependientes de EE. UU. (aunque pagando una cuota

[30] https://www.politico.eu/article/european-commission-drone-wall-russia-ukraine-nato/

mayor por pertenecer al club OTAN) y no tener capacidad para convertir a la UE en un actor geoestratégico global.

La decisión pertenece a los Estados miembros, y por tanto al Consejo, que puede optar por no hacer nada y mantener el rumbo actual, o bien plantearse las otras opciones (o combinaciones de ellas) y avanzar en «cierta» autonomía estratégica, la que se acuerde, en la dimensión de defensa.

Hoja de ruta, voluntad y liderazgo

Si la UE quiere liderar, compartido con la OTAN o de forma más autónoma, sus propios asuntos de defensa y, en particular, la defensa territorial de Europa, tiene que pasar de lo declarativo a lo ejecutivo, de las palabras a las acciones, y estas deberán ser guiadas por profesionales que conozcan el mundo de la defensa.

Al igual que la OTAN, hasta ahora responsable de la defensa del territorio europeo, cuenta con su propia Estrategia Militar, la UE, si quiere tener un rol en defensa, necesita un documento estratégico similar, un plan que podemos llamar bien *Estrategia Europea de Defensa, de Seguridad y Defensa,* o el nombre que se decida.

Los responsables de este ejercicio, por obvias razones de soberanía, tendrán que ser los Estados miembros, es decir el Consejo, con apoyo de expertos militares que aporten su visión del asunto. Este documento estratégico definiría los objetivos de la UE en defensa (esencialmente la defensa territorial de los países de la UE y el papel de la UE como actor global) y los medios necesarios para alcanzar esos objetivos (planeamiento de defensa, similar al que se hace en la OTAN, y que en este caso se debería plantear inicialmente en lo colectivo, aunque para capacidades de nivel europeo, como el citado muro de drones, se debería avanzar hacia lo común). En este campo, la Comisión actuaría de facilitador, encargado de fomentar la cooperación y el desarrollo de capacidades. Finalmente, habría que definir la forma en la que se utilizarán esos medios para alcanzar los objetivos, las estructuras necesarias (mando y control operativo, adiestramiento, formación, etc.). Este documento deberá ser compatible, e incluso sería deseable que fuera complementario, con las distintas disposiciones y documentos de la OTAN.

Para elaborar este plan (que, realmente sería una estrategia), y seguimos hablando esencialmente de defensa con mayúsculas, el Consejo necesitaría una formación específica de ministros de Defensa, con sus grupos de trabajo correspondientes. Podría ser presidido por la Alta Representante, de forma similar a como hace actualmente con el de Asuntos Exteriores (con voz para hacer propuestas, pero sin voto), aunque otra opción podría ser crear la figura del Secretario General de Política de Defensa de la UE, que podría ser un antiguo ministro de defensa o una persona relevante en este ámbito sin descartar la opción de un militar de prestigio (que no esté en servicio activo). Parece razonable argumentar que, si hablamos de disuasión y defensa, el conocimiento y la experiencia militar deberían ser el núcleo fundamental de este proyecto (similar al de la OTAN), siempre bajo el control político y la dirección estratégica del Consejo.

En esta iniciativa los Estados miembros deberán contribuir con ideas y propuestas, aplicables al escenario estratégico actual, para lo que deberían tener actualizados al nuevo escenario sus documentos estratégicos nacionales. A modo de ejemplo, España debería abordar una revisión/actualización de la Estrategia de Seguridad Nacional (2021), así como de la Directiva de Defensa Nacional (2020) y de la Directiva de Política de Defensa (2020), con la idea de contribuir a este debate europeo con proposiciones acordes a la realidad geopolítica actual y previsible en un futuro, y no en base a documentos que desde 2022 están, desde una perspectiva estratégica, sobrepasados por los acontecimientos.

Para llevar un proyecto de este calado a buen puerto, es condición necesaria la voluntad política de los Estados miembros, que deberán comprometerse a avanzar y a sumar con propuestas constructivas. Sirva de reflexión el hecho de que la voluntariedad que preside la actuación de los EEMM en la PCSD debería dar paso a un mayor compromiso formal. El modelo de «coaliciones de países» dentro de la UE, como las que propone la Comisión en la citada Hoja de Ruta (octubre 2025) para desarrollar determinadas capacidades, puede ser un buen punto de partida para consolidar ese mayor compromiso formal.

No cabe duda de que el desarrollo de capacidades militares, preferentemente europeas, al menos en una cantidad apreciable para no tener una dependencia excesiva del exterior y contar con una industria potente que pueda proporcionarlas, es un objetivo fundamental, pero no el objetivo central, que no deja de ser desarrollar una arquitectura

europea de seguridad y defensa, con sus estructuras, sus medios y, sobre todo, con objetivos claros. No debemos confundir los medios con el fin.

La realidad del nuevo panorama geopolítico hace conveniente que la UE, si así lo decide el Consejo, desarrolle su propia arquitectura de seguridad y defensa, preferiblemente complementaria y compatible con la OTAN.

Retos y dificultades

El ejercicio indicado en el epígrafe anterior podría ser alcanzable con una sólida voluntad política y un liderazgo firme, pero debemos ser conscientes de que es un reto mayúsculo, no exento de dificultades. Durante más de 75 años, la Unión no ha conseguido abordar la dimensión de defensa de una forma seria y completa, y ha optado por externalizarla en el marco de la OTAN, con la consiguiente dependencia estratégica de EE. UU.

El reto de avanzar en una Europa de la defensa, de ser capaces de construir una dimensión de defensa de la UE, sea en el marco de la OTAN o no, se enfrenta a numerosas dificultades, entre las que podemos destacar:

El restrictivo marco normativo, los Tratados. Como se ha señalado, las disposiciones del Tratado de Lisboa (TdL) imponen la unanimidad en las decisiones en seguridad y defensa, lo que no deja de ser una salvaguarda de los EEMM, y que tiene como consecuencia la citada dificultad para alcanzar consensos, e incluso, en muchas ocasiones, cuando se alcanzan son acuerdos de mínimos que no satisfacen realmente las demandas.

El TdL establece categóricamente que todas las acciones de la PCSD son parte de la política exterior y, por tanto, se tienen que desarrollar fuera del territorio de la Unión. La UE no tiene desarrollada una dimensión de defensa propia (ni colectiva ni común), sino que realmente la tiene subcontratada en la OTAN para 23 de los 27, y los propios textos solo hablan de avanzar hacia una política de defensa común, y si así el Consejo lo decide por unanimidad (artículo 42.2[31]), por lo que, como comenta la profesora Fernández Sola,

[31] Artículo 42. 2.

La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

podría ser objeto de debate si una defensa colectiva (no común) cabe en el Tratado[32] en su redacción. Ahondando en el marco legislativo, también parece pertinente reflexionar sobre la conveniencia de no supeditar la política de seguridad y defensa a la política exterior, que, en todo caso, estarían vinculadas. De hecho, desarrollar una política exterior común es condición necesaria para orientar la de seguridad y defensa[33], pero si hablamos de política que aborde la defensa territorial de los EEMM de la UE, no parece pertinente que esta segunda esté supeditada a la primera.

Modificar los Tratados sería muy difícil, pues volvemos a la unanimidad, hoy por hoy complicada. Buscar caminos para avanzar hacia algún tipo de dimensión colectiva de defensa (posiblemente los Tratados lo admitirían dentro de la OTAN con una interpretación amplia del artículo 42) podría tener opciones de éxito, mientras que tratar de hacerlo hacia lo común (comunitario) posiblemente chocaría con el muro del consenso.

Sí sería posible con las disposiciones actuales establecer una formación del Consejo de la UE en formato Ministros de Defensa, independiente de la del Asuntos Exteriores, como ya se intentó en el pasado (propuesta de la Presidencia española del Consejo de 2010, sin mucho éxito[34]), y que parece deberían liderar las discusiones sobre estos asuntos, si realmente la UE va a abordar la defensa (con mayúsculas).

La voluntad política y la voluntariedad en las contribuciones a la PCSD

La voluntad política y el compromiso son también elementos clave para avanzar hacia esa dimensión de defensa. Sobre la voluntad que, decía Brzezinski, es necesaria para ser un actor geoestratégico[35], a nivel de la UE es compleja, pues se debería sustentar

---

La política de la Unión con arreglo a la presente sección no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco.

[32] FERNÁNDEZ SOLA, N. «Consecuencias del repliegue de Estados Unidos», *Política Exterior*, n.º 226. Julio/agosto 2025. La defensa de Europa. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/articulo/consecuencias-del-repliegue-de-estados-unidos/

[33] *Ibidem.*

[34] Actualmente existe una formación del Consejo de la UE en formato de ministros de Defensa, pero como parte del Consejo de Asuntos Exteriores.

[35] Brzezinski, *op cit*.

sobre una cultura estratégica compartida y sobre una identidad europea sólida, que hoy por hoy no son suficientemente sólidas.

Salvaguardar los intereses y la soberanía nacional de los EEMM sigue dificultando avanzar hacia lo común, pero una aproximación desde lo colectivo a nivel UE (con la opción de incluir a aliados como Reino Unido, Noruega, Turquía, etc.) no requiere renuncias de soberanía y podría reforzar más que debilitar a la OTAN. Serían necesarios cambios en la propia Alianza para determinar cómo actuaría la UE y sus EEMM[36].

Vinculada a la voluntad política, destacamos la voluntariedad. Mientras que en la OTAN la defensa colectiva se basa en compromisos vinculantes de cada uno de los aliados con la organización, en la PCSD la participación es voluntaria. Para avanzar, sería necesario alcanzar un cierto nivel de obligación formal, sobre todo en defensa territorial, que se podría articular, por ejemplo, a través de grupos de países que, voluntariamente, adquieran compromisos vinculantes mediante acuerdos que podrían estar abiertos a todos aquellos dispuestos a asumirlos. Se trataría de construir una suerte de arquitectura de defensa colectiva de la UE de forma similar a como se ha construido el euro.

El necesario liderazgo para avanzar

En asuntos de defensa, las organizaciones o alianzas suelen sustentarse en un liderazgo sólido. Así, en la OTAN, el liderazgo de Estados Unidos actúa como elemento que federa y que facilita la unión de todos los aliados. A nivel de la UE, Alemania y Francia han sido tradicionalmente los candidatos a liderar los esfuerzos en defensa, pero no han tenido mucho éxito debido a la suma de diversos factores como la falta de voluntad de Alemania (esencialmente por conocidas razones históricas), o por la falta de apoyos en el caso de Francia. A los candidatos a asumir este liderazgo se suma Polonia, cada vez más activa en materia de defensa por razones evidentes, e incluso el Reino Unido (no miembro de la UE), que posiblemente debería ser tenido en cuenta de alguna forma.

[36] CALVO, J. L., FRÍAS, C. y BLÁZQUEZ, F. «El debate sobre unas Fuerzas Armadas europeas», *Política Exterior*. 1 de agosto de 2025. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/articulo/el-debate-sobre-unas-futuras-fuerzas-armadas-europeas/

La realidad es que el Consejo, de acuerdo con los Tratados, tiene la competencia exclusiva en asuntos de defensa, pero no la ejerce de forma activa, posiblemente por falta de consenso interno y por la sensibilidad de los EEMM a tratar temas de soberanía.

De alguna manera, el Consejo debería buscar la forma de liderar el proceso, con los países de más peso al volante del grupo y con el apoyo de la Comisión en su papel de facilitadora, proponiendo iniciativas e instrumentos que favorezcan el desarrollo de capacidades a nivel europeo, teniendo en cuenta sus competencias en industria y mercado interior, para lo que los EEMM deberían comprometerse a hacer un uso mínimo, casi circunstancial, del artículo 346 del TFUE.

Si bien la presidenta de la Comisión, Úrsula von der Leyen[37], comprendiendo bien la situación geopolítica, se ha labrado una posición en política de defensa, parece que por razones obvias, el presidente del Consejo Europeo, Antonio Costa, debería asumir más protagonismo y un liderazgo más activo en estos temas[38].

A modo de conclusión

Ante el nuevo escenario geopolítico, marcado por la vuelta de la guerra a suelo europeo —en Ucrania— y por la creciente incertidumbre sobre el compromiso de la nueva Administración estadounidense con la OTAN, único marco defensivo con el que cuenta actualmente Europa, la UE[39] tiene que decidir cómo articular su futuro en defensa. Los diagnósticos sobre la situación y las declaraciones acerca de lo que habría que hacer deben dar paso a acciones reales de manera inmediata. Ya no es tiempo solo de discusiones y de análisis: es momento de actuar, de tomar decisiones y de ejecutarlas.

Las opciones son diversas, siendo la más sencilla la de seguir como estábamos, bajo el paraguas de la OTAN y manteniendo la dependencia estratégica de EE. UU., aunque en ese entorno de cierta incertidumbre. Los resultados de la Cumbre de La Haya del pasado

[37] Apoyada en los trabajos del Comisario de Defensa y Espacio Andreas Kubilius y de la propia Alta Representante, Kaja Kallas, a través de sus propuestas e iniciativas, cuando la realidad es que la Comisión no tiene competencias reales en defensa (si las tiene en lo relativo a políticas de industria y a las de mercado interior cuando se trata de defensa, siempre supeditado al uso que hagan los países del artículo 346 del TFUE)

[38] PALACIO, A. El gran reto actual de la UE es existencial. Y para ello nos debemos armar. Entrevista en El Mundo, 25 octubre 2025. https://www.elmundo.es/internacional/2025/10/25/68fce6e2fc6c83fd388b4573.html

[39] Todos excepto Austria, Chipre, Irlanda y Malta que no son miembros de la OTAN.

junio, donde los EEMM[40] aceptaron el incremento de gasto en defensa hasta un 3,5 % del PIB, más otro 1,5 % en seguridad, reflejan una cierta política de apaciguamiento hacia el aliado principal, la OTAN, a cuya sombra se quiere asegurar, al menos por ahora, la defensa territorial del espacio europeo. Esta opción implica esencialmente más gasto y más compromiso en cuanto a capacidades, sin afectar inicialmente las estructuras de mando ni la política de defensa, parece la más adecuada para mantenernos a flote mientras se decide el rumbo a seguir en política de defensa UE, pero hemos de ser conscientes de que quedarnos aquí sería casi una renuncia a dar los últimos pasos en la construcción del proyecto europeo —la política exterior y la defensa—, lo que dificultaría, incluso impediría, que la Unión se pudiera convertir en un actor global, pues seguiría sin tener un instrumento militar propio, acorde a su poder económico.

Las opciones más audaces pasan por desarrollar una dimensión europea de defensa, por mejorar los medios y las capacidades, pero, sobre todo, por dotarse de una arquitectura propia de seguridad y defensa, con sus propias estructuras de mando y control y con cierta capacidad de actuación autónoma, ya sea como parte de la OTAN (reforzando el pilar europeo de la Alianza), complementándola de forma autónoma pero cooperativa, o incluso de forma totalmente autónoma. Las opciones son diversas, pero en todas ellas la Unión debería asumir un protagonismo activo que, además de reforzar su propia seguridad, le daría un papel relevante en un escenario global en el que no debemos olvidar que EE. UU. ha priorizado su competición con China en el Indopacífico, y donde Europa ya no es el escenario principal.

Sea cual sea la opción elegida, sí parece necesario que esta sea la consecuencia de un debate a nivel europeo, que se debería materializar a través de un plan, de una estrategia de defensa que determine lo que queremos ser de mayores en este ámbito. La Unión Europea, en asuntos de defensa (con mayúsculas), debe pasar de un periodo de despreocupación y conformismo, con algunos tintes rebeldes [41] propios de la

[40] No se pretende abordar en este documento el caso particular de España, que habiendo firmado la Declaración final de la Cumbre que recogía el compromiso político del 5% (3,5 + 1,5), posteriormente declaró su voluntad de no sobrepasar el 2,1% de ese 3,5%. A efectos de estas reflexiones, centradas en la UE y no en los Estados miembros, no es un factor relevante.

[41] BRZEZINSKI. *Op. cit.* p. 68. «La cruda realidad es que Europa Occidental, y también —en una medida cada vez más importante— Europa Central, siguen siendo protectorado estadounidense, con unos Estados aliados que recuerdan a los antiguos vasallos y tributarios. Ello no resulta saludable ni para los Estados Unidos ni para las naciones europeas». Continúa en los siguientes párrafos diciendo: «No está claro si la mayoría de los europeos quieren siquiera que Europa sea una gran potencia y si están preparados para hacer lo necesario para que se convierta en una. Incluso

adolescencia, a uno más de adulto, donde se adopte una postura más madura y reflexiva, sea cual sea esta. Lo que parece claro es que el actual marco de la PCSD, orientado a misiones de gestión de crisis fuera del territorio de la Unión, en un campo de juego posmoderno que ya no existe, no es válido para el nuevo escenario geopolítico, ni a nivel global ni, particularmente, a nivel regional europeo.

En un reciente artículo[42], el ex primer ministro Letta recordaba la alternativa evocada en su momento por Jacques Delors: «renovación o declive». Considera que Europa ha delegado su seguridad durante demasiado tiempo y que la nueva Administración estadounidense nos ha puesto frente del espejo; nos ha obligado a reconocer nuestra vulnerabilidad en defensa y la necesidad de reaccionar. La alternativa «renovación o declive» es más actual que nunca.

La Unión no puede esconderse por más tiempo y debe enfrentar el problema mediante un debate directo, profundo y sincero que pueda derivar en una estrategia de defensa de la Unión que determine el puerto de destino, la ruta a seguir y cómo y con qué medios vamos a navegar. No se trata de fortalecer la industria de defensa y desarrollar capacidades militares gastando más, mejor y de manera europea; que también. Se trata de perfilar un plan, diseñar una estrategia específica que determine la dimensión de defensa de la Unión y responda a la pregunta de si queremos dotarnos de la capacidad y si tenemos la voluntad de convertirnos en un actor global en geopolítica, pasando de las declaraciones a la acción y abordando el reto de forma realista. Por supuesto, la industria y las capacidades tendrán un papel relevante, pero no nuclear.

Para todo esto será necesario que los países —los EEMM, y por tanto el Consejo— asuman con valentía el liderazgo del proceso, conscientes de que podría afectar de alguna forma a temas tan delicados como la soberanía nacional. Deberán hacerlo con fuerte voluntad política para avanzar hacia una solución acorde con las aspiraciones europeas como actor global, diseñando una arquitectura de seguridad y defensa de la UE (y con otros europeos no comunitarios si así se decide) sólida y equilibrada. El desarrollo de capacidades militares sería un paso esencial, pero consecuencia de esa estrategia

la actitud residual antiestadounidense de los europeos, actualmente bastante débil, es sorprendentemente cínica: los europeos deploran la hegemonía estadounidense, pero se sienten cómodos a su amparo».

[42] LETTA, Enrico. «Un plan para salvar Europa», *Vanguardia Dossier* n.º 97. Oct./dic. 2025. https://www.lavanguardia.com/internacional/vanguardia-dossier/revista/20251009/11084124/plan-salvar-europa.html

europea de defensa. No se trata solo de «gastar más, gastar mejor, gastar europeo», sino, esencialmente, de tener unos objetivos claros que dirijan ese gasto: tener un plan.

Esta iniciativa puede ser una oportunidad para España de aportar, desde los primeros pasos, sus ideas y propuestas para avanzar en este escenario, elementos que deberían reflejar las líneas maestras de los documentos estratégicos nacionales en seguridad y defensa (esencialmente la Directiva de Defensa Nacional y la Directiva de Política de Defensa), que, como se analizaba en párrafos anteriores, es necesario actualizar para adecuarlos al nuevo escenario estratégico marcado por la guerra de Ucrania y la postura de la Administración Trump con relación a la OTAN.

En este ejercicio, los distintos actores deberán asumir sus roles con determinación, principalmente un Consejo que debe liderar el proceso, donde el formato de Ministros de Defensa debería materializarse y consolidar un rol de liderazgo (estamos hablando de defensa con mayúsculas y no solo de gestión de crisis), y una Comisión que, en el ámbito de sus competencias en lo industrial y en mercado interior, deberá actuar como facilitadora e incentivar a los EEMM a gastar mejor, más eficientemente y más europea.

Centrarnos únicamente en desarrollar capacidades, con los instrumentos financieros e iniciativas industriales que ha propuesto la Comisión, pero sin abordar el debate de fondo, sería considerar, de forma implícita, que mantenemos el *statu quo*, y que la defensa en el marco de la UE se mantiene bajo el paraguas de la OTAN, asumiendo el riesgo derivado de la incertidumbre sobre el compromiso de EE. UU. con la Alianza, que hasta ahora se ha tratado de minimizar con políticas de apaciguamiento hacia EE. UU., como sucedió en La Haya en junio o incluso en Escocia a finales de julio. Las capacidades son un eslabón fundamental de la cadena, pero no son la cadena en sí.

Sobre el proceso de construcción europea, Jean Monnet decía en sus memorias[43]: «Siempre pensé que Europa se haría en las crisis, y que sería la suma de las soluciones que aportaríamos a estas crisis». En el momento actual soplan vientos de crisis en la seguridad y defensa en Europa, y, siguiendo las reflexiones de los padres fundadores, parece que es hora de dejar los diagnósticos y las declaraciones, abandonar la autocomplacencia, y comenzar a navegar, a trabajar activamente en soluciones.

[43] MONNET, J. *Mémoires*. Hachette Pluriel Editions, 13 avril 2022.

La situación actual puede ser una oportunidad para avanzar en la creación de una dimensión de defensa, previsiblemente en lo colectivo, al menos en sus inicios, en el proyecto de construcción europeo. Aunque soplan vientos de un cierto pesimismo, no debemos olvidar que la UE nos ha dado no solo un estado de progreso y de bienestar único en el mundo, sino, sobre todo, un periodo de paz y estabilidad de más de 75 años en Europa, que no solo no podemos considerar que viene dado, sino que estamos obligados a seguir consolidándolo y a seguir avanzando en su construcción.

Un documento de nivel estratégico que aborde la dimensión de defensa, estableciendo objetivos claros y realistas, medios y estructuras bien definidos, y que determine el nivel de ambición de la Unión, debería ser la viga maestra que sustente el nuevo nivel de defensa del edificio europeo, todavía por construir.

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

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

69/2025 5 de noviembre de 2025

Rocío de los Reyes Ramírez

Trump, Colombia y Venezuela: ¿el retorno de la doctrina Monroe?

Trump, Colombia y Venezuela: ¿el retorno de la doctrina Monroe?

Resumen:

La creciente tensión militar entre Estados Unidos, Venezuela y Colombia forma parte de un proceso más amplio de reconfiguración del poder en el hemisferio occidental. A partir de hechos recientes —desde los ataques a embarcaciones en el Caribe hasta la presión diplomática sobre Bogotá—, Washington articula una estrategia de contención que combina operaciones encubiertas, despliegues navales y retórica antinarcóticos para reafirmar su influencia regional en un entorno global cada vez más competitivo. Esta escalada no constituye un episodio aislado, sino un síntoma de la progresiva militarización de la política exterior estadounidense y del desplazamiento del eje del conflicto hacia los márgenes del continente. Frente a ello, Caracas refuerza su narrativa de resistencia, Colombia intenta mantener un difícil equilibrio y el sistema interamericano evidencia su fragilidad ante la presión de las potencias.

Palabras clave:

Colombia, Comando Sur, confrontación, Estados Unidos, narcotráfico, Venezuela.

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.

Trump, Colombia and Venezuela: The return of the Monroe Doctrine?

Abstract:

The growing military tension between the United States, Venezuela and Colombia is part of a broader process of power reconfiguration in the Western Hemisphere. Based on recent events—from attacks on ships in the Caribbean to diplomatic pressure on Bogotá—Washington is articulating a containment strategy that combines covert operations, naval deployments, and anti-narcotics rhetoric to reaffirm its regional influence in an increasingly competitive global environment. This escalation is not an isolated episode, but rather a symptom of the progressive militarisation of US foreign policy and the shift of the axis of conflict to the margins of the continent. In response, Caracas is reinforcing its narrative of resistance, Colombia is attempting to maintain a difficult balance, and the inter-American system is showing its fragility in the face of pressure from the powers that be.

Keywords:

Colombia, Southern Command, Confrontation, Drug Trafficking, United States, Venezuela.

Las grandes potencias no tienen vecinos, tienen zonas de influencia.
Henry Kissinger

Introducción

La actual escalada militar impulsada por el presidente Donald Trump en el norte de Sudamérica marca un nuevo punto de inflexión en la política de seguridad hemisférica de Estados Unidos y plantea escenarios de tensión que, aunque todavía limitados, podrían evolucionar hacia confrontaciones más amplias. Si bien la ofensiva se dirige principalmente contra el gobierno de Nicolás Maduro, los últimos acontecimientos muestran que su alcance se ha extendido también a Colombia, donde la presión política y militar sobre el presidente Gustavo Petro se ha intensificado en medio de un discurso centrado en el narcotráfico y la seguridad regional. En este marco, los recientes ataques a supuestas *narcolanchas* en aguas próximas a las costas venezolanas y colombianas, junto con informaciones sobre operaciones encubiertas de inteligencia en territorio venezolano, han generado una sensación de alerta geopolítica y de incertidumbre estratégica en toda la región[1].

Los incidentes recientes en el Caribe y en el Pacífico muestran, además, una tendencia hacia la progresiva militarización de la retórica y de la acción exterior de Washington en el hemisferio. Los movimientos navales, las declaraciones del Comando Sur y las filtraciones sobre la autorización de operaciones encubiertas por parte de la CIA en territorio venezolano[2] indican que la frontera entre las acciones de interdicción y la intervención directa se ha vuelto difusa. En este escenario, las tradicionales líneas de cooperación y prevención entre Estados Unidos y Colombia también están experimentando transformaciones, con un componente creciente de vigilancia, presión y cuestionamiento político hacia el gobierno de Petro, acusado desde algunos sectores estadounidenses de «blandura» frente a los grupos armados y las redes criminales.

[1] DW. «Hitos de la escalada militar de Trump contra Maduro». 24/10/25. Disponible en: https://www.dw.com/es/lo-que-hay-que-saber-sobre-la-escalada-militar-de-trump-contra-el-r%C3%A9gimen-de-maduro/a-74489052
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 30 de octubre de 2025.
[2] THE NEW YORK TIMES. «CIA operations in Venezuela intensify as tensions with Washington rise» [edición internacional]. 22/10/25. Disponible en: https://www.nytimes.com/es/2025/10/15/espanol/estados-unidos/trump-cia-venezuela.html

Desde el punto de vista geopolítico, la región norte de Sudamérica se ha convertido en un espacio de fricción entre narrativas contrapuestas: mientras Washington reactiva la lógica de la seguridad hemisférica —continuidad del viejo paradigma de la «guerra contra las drogas» y de la «defensa de la democracia»—, Caracas y Bogotá presentan discursos orientados a distanciarse de ese modelo, reivindicando una mayor autonomía política y un control soberano de sus propias agendas de seguridad. Sin embargo, la correlación de fuerzas sigue siendo profundamente asimétrica, y la capacidad de Estados Unidos para combinar presión diplomática, sanciones y acciones de fuerza mantiene una influencia determinante sobre el curso de los acontecimientos.



Figura 1. Los presidentes Maduro, Petro y Trump.
Fuente: Globovisión y elaboración propia.

Ambos escenarios —el de confrontación abierta y el de presión contenida— conforman un mismo entramado regional en el que Washington busca reafirmar su influencia estratégica y enviar una señal de disuasión tanto a los actores locales como a sus competidores globales. La coincidencia temporal entre los incidentes marítimos, los informes sobre operaciones encubiertas y la creciente retórica de seguridad permite plantear la hipótesis de que Estados Unidos transite hacia una estrategia de control dual, que combina acciones directas sobre Venezuela con advertencias geopolíticas hacia Colombia, en un intento por reordenar el equilibrio de fuerzas en el norte de Sudamérica.

La escalada actual también debe interpretarse a la luz de una reconfiguración del sistema internacional. El alineamiento de Venezuela con actores extrarregionales como Rusia, China e Irán no solo le proporciona un margen de maniobra frente a Washington, sino

que introduce un elemento de competencia geoestratégica en el hemisferio occidental[3]. En paralelo, la relación de Colombia con Estados Unidos, aunque formalmente sólida, enfrenta tensiones derivadas de la redefinición de las prioridades globales de la Casa Blanca y del cambio en la política interna colombiana. La coexistencia de estos dos escenarios —uno de confrontación abierta y otro de fricción contenida— genera una suerte de pinza geopolítica en la que ambos países, por razones distintas, se han situado en el centro de la política de poder estadounidense.

De este modo, lo que emerge no es una serie aislada de incidentes, sino una estrategia regional articulada en la que la presión sobre Venezuela y el control sobre Colombia actúan como mecanismos complementarios de una misma lógica de contención. El uso del discurso antinarcóticos como marco legitimador, la expansión de la presencia militar estadounidense en el Caribe y el Pacífico, así como la reaparición de prácticas encubiertas, recuerdan dinámicas de otros momentos de confrontación hemisférica, aunque adaptadas a un entorno internacional más competitivo y multipolar.

En este contexto, el presente documento busca ofrecer un análisis de fondo sobre la evolución de esta escalada, atendiendo a sus dimensiones políticas, militares y simbólicas. Partimos de la premisa de que los acontecimientos recientes no solo reflejan tensiones coyunturales, sino también un proceso de reconfiguración estructural de la presencia estadounidense en América Latina, con implicaciones directas para la soberanía de los Estados, la estabilidad regional y la gobernanza de la seguridad en el continente.

Antecedentes estructurales

La actual escalada militar en el norte de Sudamérica no puede entenderse sin situarla en la evolución histórica de la política estadounidense hacia Venezuela y Colombia durante las dos últimas décadas. Desde los años 2000, la Casa Blanca ha oscilado entre la contención diplomática y la presión coercitiva, alternando estrategias de cooperación

[3] REUTERS. «Russia condemns U.S. strike on alleged drug vessel near Venezuela». 5/10/2025. Disponible en: https://www.reuters.com/world/americas/russia-condemns-us-strike-alleged-drug-vessel-near-venezuela-2025-10-05/

y confrontación según los ciclos políticos internos en ambos países y los intereses estratégicos globales de Washington.

En Venezuela, la primera Administración de Donald Trump (2017-2021) aplicó la denominada política de «máxima presión», cuyo núcleo consistió en sanciones económicas y financieras, además del apoyo explícito a la oposición liderada por Juan Guaidó, dirigidas a debilitar al régimen de Nicolás Maduro. Estas medidas incluyeron la prohibición de transacciones con Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA); la congelación de activos estatales y personales; así como sanciones a altos funcionarios y aliados estratégicos, con el objetivo declarado de restringir los recursos del régimen para sostener su control político y militar[4].

El propósito oficial fue presionar para que el gobierno venezolano aceptara reformas políticas significativas o facilitara una transición democrática. No obstante, esas sanciones tuvieron un alto costo humanitario en un país ya golpeado por la escasez, la hiperinflación y la migración masiva.

Cuando Joe Biden asumió la presidencia, la Administración estadounidense mantuvo una línea de presión, pero introdujo ajustes tácticos y diplomáticos. Las sanciones continuaron activas, pero con cautela política y mediante mecanismos de acción más focalizados. En paralelo, se buscó reposicionar a Estados Unidos en el ámbito regional mediante acercamientos multilaterales, diálogos con la Unión Europea y una gestión más circunspecta de la crisis venezolana[5]. Aun así, la presencia e influencia de actores como Rusia, China e Irán en Venezuela siguieron consolidándose durante esos años, lo que condicionó la capacidad de Washington para aislar completamente al régimen[6].

En contraste, la relación con Colombia ha seguido un patrón de cooperación estratégica más constante, aunque no exento de tensiones. Desde los inicios del Plan Colombia en la década de 2000, Estados Unidos pretendió una influencia estructural: proveía asistencia militar, entrenamiento, tecnología de vigilancia e inteligencia para apoyar la lucha contra el narcotráfico y los grupos insurgentes[7]. Esta cooperación generó una

[4] «Venezuela: Overview of U.S. Sanctions Policy, Congressional Research Service». 4/6/25. Disponible en: https://www.congress.gov/crs_external_products/IF/PDF/IF10715/IF10715.54.pdf
[5] Ibídem.
[6] POMPA GUEVARA, B. E. y ALMEYDA BAZAN, J. C. «Apuntes sobre la política de la administración Biden hacia el Caribe: impacto en las relaciones interamericana», Revista *Política Internacional*, vol. VII, n.º 2. Abril-junio, 2025.
[7] CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. Colombia: Background and U. S. Relations. 30/5/25. Disponible en: https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R48287/R48287.4.pdf

relación de dependencia estratégica de Estados Unidos con el aparato de seguridad colombiano, que se reforzó durante gobiernos sucesivos. Bajo la primera legislatura de Trump, esta cooperación se mantuvo sin cambios significativos, centrada en la seguridad y la interdicción de drogas. Sin embargo, la llegada de Gustavo Petro a la presidencia colombiana en 2022 introdujo un cambio notable: su estrategia de negociación con grupos armados y la implementación del programa de «Paz Total» generaron desconfianza en Washington y llevaron a ajustar la política estadounidense hacia Bogotá, pasando de una cooperación directa a una relación más vigilada y condicionada[8].

El marco regional contribuyó a moldear ambas relaciones bilaterales. Durante los últimos años, el Grupo de Lima[9], creado para coordinar la presión diplomática contra el gobierno de Maduro, y la Organización de Estados Americanos (OEA) tuvieron un protagonismo sustancial en fases previas, pero con el tiempo su capacidad operativa y cohesiva se vio erosionada por diferencias de interés entre los países miembros y por la resistencia del régimen venezolano. Esta reconfiguración del espacio multilateral redujo los márgenes de acción diplomática independiente de los países de la región, reforzando la influencia estadounidense y consolidando el papel del United States Southern Command (Comando Sur) como actor central en la planificación y ejecución de estrategias de control y disuasión, lo que lo convirtió en un factor clave para la proyección militar y de inteligencia de Washington en el hemisferio. Esto implicó una redefinición del espacio diplomático regional, con menos margen para que los Estados latinoamericanos actuaran con autonomía plena.

Finalmente, durante este período comenzaron a percibirse los primeros indicios de convergencia entre los teatros venezolano y colombiano. Si bien las políticas hacia cada país respondían a lógicas distintas —coerción y presión en Venezuela, cooperación condicionada en Colombia—, las decisiones estadounidenses empezaron a considerar ambos escenarios de manera simultánea, anticipando que la estabilidad de Colombia estaba vinculada a la dinámica venezolana y que la presión sobre Caracas podía tener repercusiones en Bogotá. No como una fusión completa de políticas, sino como un cruce

[8] CONGRESS OF THE UNITED STATES. Colombia… *op. cit.*
[9] Compuesto por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú. Guyana, Haití y Santa Lucía se unieron posteriormente. Bolivia se sumó después de la crisis política de 2019. También fue avalado por Barbados, Estados Unidos, Granada y Jamaica.

de enfoques temáticos: el narcotráfico marítimo, la seguridad marítima, el uso de rutas por mar entre ambos países y la vulnerabilidad de zonas costeras al tránsito ilícito fueron temas cada vez más abordados en discursos y operaciones estadounidenses. Esta interrelación temprana entre los dos países configuró un marco estructural que permite entender la escalada posterior, la coordinación de la retórica y las operaciones estadounidenses, y la construcción de lo que algunos analistas han denominado el «efecto Venezuela» sobre Colombia.

La escalada actual: entre el Caribe y el Pacífico

Desde finales de agosto de 2025, la política exterior de los Estados Unidos hacia Venezuela ha entrado en una fase de intensificación operativa que va más allá de la mera imposición de sanciones económicas, marcando una expansión concreta del teatro de operaciones desde el Caribe hacia el Pacífico. Durante los últimos meses, la política estadounidense hacia Venezuela ha evolucionado de una estrategia predominantemente sancionatoria a una fase activa de confrontación marítima, con acciones que se expanden hasta la costa pacífica colombiana, lo que apunta a un incremento de la presencia operativa de Estados Unidos en el hemisferio.

En esta nueva etapa, Washington ha movilizado recursos militares, activado mandatos de inteligencia con carácter ofensivo y reforzado su narrativa antinarcóticos para justificar una estrategia que combina elementos de guerra marítima, disuasión y presión diplomática[10]. No debemos olvidar que, ya en febrero de este año, la Administración Trump designó al Cartel de Sinaloa de México, al Tren de Aragua de Venezuela y a otros grupos como organizaciones terroristas extranjeras. Más recientemente, la designación del Cartel de los Soles como organización terrorista global especialmente designada (SDGT, por sus siglas en inglés) por parte del Departamento del Tesoro de EE. UU., en julio de 2025, marca un giro significativo en la política exterior hacia Venezuela. Esta medida, amparada en la Orden Ejecutiva 13224, permite al Ejecutivo estadounidense activar mecanismos de acción directa sin necesidad de aprobación legislativa, bajo el

[10] REUTERS. «How many US strikes on boats near Venezuela have there been?». 22/10/25. Disponible en: https://www.reuters.com/world/americas/how-many-us-strikes-boats-near-venezuela-have-there-been-2025-10-17/

argumento de lucha contra el terrorismo internacional[11]. El hecho de que esta organización esté encabezada, según Washington, por el propio Nicolás Maduro y altos mandos del régimen chavista, refuerza la narrativa de que el Estado venezolano opera como un actor criminal transnacional[12].

Este cambio estratégico se materializa, en primer lugar, en la ejecución, según reconocen las autoridades estadounidenses, de al menos siete ataques contra embarcaciones sospechosas de narcotráfico en aguas cercanas a Venezuela, con un saldo estimado de más de treinta víctimas mortales, anunciando además que al menos uno de esos ataques ocurrió fuera del Caribe, en aguas del Pacífico, lo que evidencia la intención de llevar la presión a nuevas zonas marítimas. En uno de los episodios más contundentes, un último ataque ejecutado por la marina estadounidense dejó seis fallecidos frente a la costa venezolana, un hecho que Trump y el Pentágono presentaron como parte de su campaña antinarcóticos.

Paralelamente, se han confirmado ataques en la cuenca del Pacífico. En la mañana del 22 de octubre, la Fuerza Armada estadounidense informó que había golpeado dos embarcaciones en aguas orientales del Pacífico, dando muerte a cinco presuntos narcotraficantes, lo que marcó la primera expansión verificada de la ofensiva al océano controlado por Colombia[13]. Esa operación fue presentada como continuación del esfuerzo iniciado en el Caribe y fue justificada públicamente por el secretario de Defensa, Marco Rubio, como una acción necesaria para interceptar rutas ilícitas emergentes[14]. El contraste es claro: lo que originalmente se planteó como una estrategia centrada en el Caribe ha mutado hacia una campaña marítima más amplia, con objetivos posiblemente interconectados entre Venezuela y Colombia.

Este viraje se refuerza con la autorización explícita de operaciones encubiertas de inteligencia en territorio venezolano, en particular para identificar y neutralizar rutas

[11] U. S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. *Treasury Sanctions Venezuelan Cartel Headed by Maduro.* 25//2025. Disponible en: https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0207

[12] DIARIO LAS AMÉRICAS. «El Cártel de los Soles: De red de cocaína a organización terrorista». 29/7/2025. Disponible en: https://www.diariolasamericas.com/america-latina/el-cartel-los-soles-red-cocaina-organizacion-terrorista-n5379920

[13] REUTERS «US strike against alleged drug vessel in Caribbean kills six, Pentagon says». 24/10/2025. Disponible en: https://www.reuters.com/world/americas/us-strike-against-alleged-drug-vessel-caribbean-kills-six-pentagon-says-2025-10-24/

[14] CNN. «EE. UU. ataca dos embarcaciones en el Pacífico en una aparente expansión de su campaña contra presuntos narcotraficantes». 23/10/25. Disponible en: https://cnnespanol.cnn.com/2025/10/22/eeuu/eeuu-ataca-embarcacion-pacifico-trax

marítimas de narcotráfico y para participar en operaciones conjuntas con el United States Southern Command y fuerzas especiales[15], una decisión que convierte la campaña en un esfuerzo híbrido que combina fuerza letal con acciones clandestinas. En octubre, fuentes oficiales estadounidenses confirmaron que la Agencia Central de Inteligencia (CIA) contaba con un mandato ampliado para operar contra objetivos del régimen de Maduro desde bases costeras o marítimas, con autorización para ejecutar acciones directas cuando fuese necesario.

Al mismo tiempo, Estados Unidos está escalando su presencia naval en la región: la última orden incluye el despliegue del grupo de portaaviones USS Gerald R. Ford, reforzando la presencia del Grupo Anfibio del Ivo Jima que ya están operando en el Caribe, además de varios destructores y cruceros[16]



Figura 2. Izquierda. USS Gerald R. Ford (CVN 78). Derecha: USS IWO JIMA
Fuente: Photo by Petty Officer 2nd Class Jacob Mattingly/ https://www.dvidshub.net/about/copyright

Este cruce entre inteligencia y acción militar indica que la frontera entre «interdicción» e «intervención» está cada vez más imprecisa, implica un cambio cualitativo respecto a la lógica tradicional de «guerra contra las drogas», es decir, se está transitando hacia un modelo de guerra híbrida en el dominio marítimo, donde los elementos de disuasión,

[15] REUTERS. «US strike…», *op. cit.*
[16] USNI *News. Fleet and Marine Tracker,* 27/10/25. Disponible en. https://news.usni.org/2025/10/27/usni-news-fleet-and-marine-tracker-oct-27-2025

ataque selectivo y presencia militar permanente coexisten bajo un paraguas antinarcóticos.

Los actores involucrados en esta escalada no se reducen al Ejecutivo de Washington.

La Casa Blanca define la orientación política y comunicativa de la estrategia, utilizando el discurso antinarcóticos como marco legitimador, pero la ejecución recae principalmente en el Pentágono y el Comando Sur, responsables del despliegue naval y aéreo en los corredores marítimos del Caribe y el Pacífico. El Departamento de Estado gestiona las implicaciones diplomáticas con los aliados regionales, mientras que la CIA, bajo autorización especial, desarrolla operaciones encubiertas de inteligencia en apoyo a la campaña. En conjunto, estas acciones reflejan una coordinación interinstitucional que combina disuasión militar, presión diplomática y operaciones clandestinas bajo supervisión directa de la Casa Blanca.

Al mismo tiempo, la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) ha respondido movilizando hasta 25.000 efectivos militares y elevando su despliegue costero en estados fronterizos como Zulia, Sucre, Delta Amacuro y Nueva Esparta, en una lógica de defensa preventiva y de proyección simbólica de resistencia frente a lo que considera agresiones externas[17]. También ha reforzado los sistemas de vigilancia costera, las torres de radar y las baterías antibuque, mientras que el Gobierno de Nicolás Maduro ha denunciado formalmente las operaciones estadounidenses ante el Consejo de Seguridad de la ONU, solicitando que se declaren ilegales los ataques en aguas internacionales.

Por su parte, Colombia emerge en este escenario no solo como espectadora sino como actor indirecto de la escalada. La retórica oficial estadounidense ha empezado a tejer conexiones entre los incidentes marítimos venezolanos y las rutas de tráfico que podrían utilizarse también en el Pacífico colombiano. El presidente Trump ha formulado acusaciones públicas contra Bogotá, advirtiendo que «no está haciendo lo suficiente» para controlar las rutas costeras del Pacífico que podrían alimentar redes ilícitas. Aunque Colombia sigue siendo formalmente aliada de EE. UU., esas declaraciones tensan la

[17] REUTERS. «Venezuela to boost troops to tackle drug trafficking as US strengthens military in Caribbean». 8/10/25. Disponible en: https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/venezuela-boost-troops-tackle-drug-trafficking-us-strengthens-military-caribbean-2025-09-08/

relación y proyectan sobre su territorio la presión marítima que primero se concentró en aguas venezolanas, en un contexto de relevo estratégico.

A su vez, el presidente Gustavo Petro ha acusado a Washington de efectuar «asesinatos» en embarcaciones del Pacífico que podrían haber afectado a ciudadanos colombianos, y ha reclamado mayor respeto a la soberanía, así como la restitución del papel del Estado colombiano en la vigilancia de sus costas[18]. En un episodio relevante, fuerzas del ELN negaron haber gestionado alguna de las embarcaciones atacadas, contradiciendo declaraciones del Pentágono que atribuían las operaciones a esa guerrilla colombiana[19]. Al margen de su rol directo en combate, Colombia ha sido blanco de sanciones estadounidenses recientes: el Gobierno de Trump sancionó al presidente colombiano, acusándolo de tolerar el crecimiento del narcotráfico dentro de su administración, lo que incrementa la tensión política bilateral.

Aunque Bogotá mantiene acuerdos de cooperación, la retórica ha virado hacia un tono de advertencia y confrontación diplomática, lo que complica la dinámica de alianza entre ambos países.

La coherencia narrativa de la escalada se refuerza mediante declaraciones presidenciales agresivas: en discursos públicos, Trump ha vinculado directamente el narcotráfico con amenazas a la seguridad hemisférica, asegurando que «esas embarcaciones serán detenidas» e incluso aludiendo al uso de sumergibles o sublanchas como parte de las rutas ilícitas[20]. Tales aseveraciones legitiman la campaña militar al situarla en un marco de urgencia y defensa, pero también complican las líneas legales y diplomáticas frente a países vecinos que no necesariamente comparten el enfoque estadounidense.

Este conjunto de hechos —ataques en el Caribe y en el Pacífico, despliegues militares, ampliación de mandatos encubiertos, retórica punitiva y sanciones a Colombia— configura un momento de escalada multidimensional. Lo que se observa no es un simple

[18] THE GUARDIAN. «Colombia urges US to halt strikes on alleged drug-smuggling boats: 'It is murder'». 23/10/25. Disponible en: https://the-guardian.livejournal.com/236713582.html
[19] US NEWS. «Colombia ELN Rebels Deny Any Involvement With Alleged Drug Boat Destroyed by US». 21/10/25. Disponible en: https://www.usnews.com/news/world/articles/2025-10-21/colombia-eln-rebels-deny-any-involvement-with-alleged-drug-boat-destroyed-by-u-s
[20] REUTERS. «Trump warns of 'very serious action' against Colombia, defends strikes on vessels». 22/10/25. Disponible en: https://www.reutersconnect.com/item/trump-warns-of-very-serious-action-against-colombia-defends-strikes-on-vessels/dGFnOnJldXRlcnMuY29tLDIwMjU6bmV3c21sX1ZBNTk3NjIyMTAyMDI1UlAx

incremento en la tensión bilateral EE. UU.–Venezuela, sino la consolidación de un corredor marítimo expandido que atraviesa ambas costas, proyectando la presión y sus consecuencias sobre Colombia y sobre la arquitectura de seguridad regional en su conjunto.

Todo ello configura un mapa de escalada militar en el que el Caribe actúa como foco inicial y la presión se proyecta hacia el Pacífico, transformando el escenario venezolano en un espacio de control marítimo expandido. La convergencia de estas acciones con las presiones sobre Colombia y el uso de discursos antinarcóticos como forma de legitimación sugieren que lo que comenzó como una política hacia Venezuela se ha convertido en una estrategia regional de Estados Unidos, con capacidad para reabrir conflictos latentes.

El conflicto como expresión de una estrategia y los límites de la confrontación

Tomando en cuenta lo expuesto hasta este momento, bien podría pensarse que lo que ocurre en el norte de Sudamérica forma parte de un reordenamiento estratégico más que de una secuencia de incidentes puntuales: lo que estamos observando es la convergencia de una política renovada de Estados Unidos, de proyección de fuerza naval y de operaciones de inteligencia, con una estrategia de respaldo por parte de aliados extrarregionales, y con una reacción política y militar regional, que transforma un conflicto de seguridad en una disputa geopolítica de alcance hemisférico. Esta tensión creciente, entre Estados Unidos, Venezuela y, en menor medida, Colombia, ha adquirido un cariz que trasciende lo operativo o lo coyuntural.

En pocas semanas, la región ha entrado a formar parte de unas dinámicas de contención que bien puede recordar las que se realizaban durante la Guerra Fría. Washington parece decidido a reafirmar su papel de árbitro de la seguridad continental, mientras Caracas busca consolidar un frente de resistencia apoyado por sus aliados extrarregionales. Entre ambos polos, Colombia se ha convertido en un terreno ambiguo, atrapado entre la cooperación histórica con Estados Unidos y la voluntad política de diferenciarse de su tutela.

La Administración Trump ha hecho del discurso de la «mano dura» una herramienta de reposicionamiento global. En el caso sudamericano, la lógica podría ser doble: contener la influencia de Rusia, China e Irán —que han encontrado en Venezuela un socio político y logístico—, y exhibir capacidad de proyección militar ante una opinión pública interna que asocia el control del narcotráfico con la defensa del orden.

Bajo esa premisa, aunque el despliegue norteamericano haya sido presentado como una «operación rutinaria de seguridad marítima», el Pentágono deja entrever una finalidad más amplia: disuadir a los adversarios de desafiar el espacio de influencia estadounidense en su frontera marítima inmediata[21].

La respuesta de Caracas ha sido inmediata y simbólicamente significativa, no limitándose a la denuncia diplomática. La decisión de suspender los acuerdos energéticos con Trinidad y Tobago —que permitían la explotación conjunta del campo de gas Dragón— fue el primer gesto concreto de una política que asocia la presión militar a un intento de «bloqueo económico encubierto»[22]. En un discurso televisado, Nicolás Maduro advirtió que «no habrá cooperación energética con países que avalen maniobras navales de potencias extranjeras», vinculando directamente la tensión militar con el frente energético. Ese movimiento introduce una dimensión geoeconómica en la crisis: Venezuela utiliza su capacidad de suministro como instrumento de soberanía, mientras que Washington interpreta la suspensión como un desafío al orden regional.

En la narrativa oficial venezolana, la escalada no es un conflicto bilateral, sino la reedición de la confrontación histórica entre América Latina y las potencias imperiales. Ese relato encuentra eco entre sus aliados —Cuba, Rusia, Irán y China—, que han expresado respaldo político y, en algunos casos, cooperación técnica y logística. La llegada de técnicos iraníes al puerto de La Guaira y de asesores militares rusos a Caracas se interpreta como un refuerzo del apoyo al Gobierno de Maduro frente a la presión de Estados Unidos, según medios regionales[23].

[21] REUTERS. «US to escalate military presence in South America with aircraft carrier grou». 24/10/25. Disponible en: https://www.reuters.com/world/americas/us-military-deploy-aircraft-carrier-south-america-amid-soaring-tensions-with-2025-10-24/

[22] FINANCIAL TIMES. «Venezuela suspends Trinidad gas deals over US military build-up». 28/10/25. Disponible en: https://www.ft.com/content/8d42900e-6bb2-430e-9495-34f7dc138832

[23] CUSPIDEMEXICO. «Tras acuerdo Venezuela-Rusia, comienzan a arribar comandos de Grupo Wagner en Venezuela». 27/10/2025. Disponible en: https://cuspidemexico.com/2025/10/27/tras-acuerdo-venezuela-rusia-comienzan-a-arribar-comandos-de-grupo-wagner-en-venezuela

En paralelo, la política de Washington hacia Colombia se ha endurecido de forma silenciosa pero sostenida, tal como venimos analizando. El Departamento de Estado anunció, el 24 de octubre de 2025, que no certificará a Colombia como socio confiable en la lucha contra el narcotráfico, argumentando que las políticas del presidente Gustavo Petro han sido «desastrosas e ineficaces» y que han contribuido al aumento histórico del cultivo de coca y a la producción de cocaína en el país[24]. Aunque Bogotá sigue siendo un socio preferente en materia de inteligencia, la relación bilateral atraviesa su momento más tenso en dos décadas. Funcionarios estadounidenses han insinuado la posibilidad de «revisar los programas de cooperación» si Colombia mantiene su acercamiento con Caracas, mientras medios afines a la Casa Blanca acusan a Petro de «debilitar el frente democrático del hemisferio»[25]. En el fondo, lo que se dirime es la continuidad del modelo de subordinación estratégica que durante años definió la alianza colombo-estadounidense.

A esta dinámica se suma un debate jurídico que trasciende la esfera regional. Los ataques de la Marina estadounidense contra supuestas «narcolanchas» en aguas cercanas a Venezuela han sido condenados por expertos y organismos multilaterales, que advierten sobre la erosión de los límites del derecho internacional. Sin autorización del Consejo de Seguridad de la ONU ni consentimiento del Estado costero, tales operaciones pueden vulnerar el principio de soberanía territorial. El jurista argentino Alejandro Chehtman ha recordado que el uso de la fuerza con fines de interdicción no puede justificarse bajo el pretexto de la seguridad transnacional[26].

En respuesta, Washington insiste en que las operaciones se ajustan a los compromisos multilaterales de combate al tráfico ilícito y a la doctrina de «autodefensa extendida», que el Pentágono viene promoviendo desde la década pasada. La ambigüedad de ese concepto —que permite justificar acciones preventivas contra «amenazas híbridas» en

[24] DEPARTAMENTO DE ESTADO DE EE. UU. *Decisión de EE. UU. de no certificar las iniciativas antinarcóticos de Colombia y sanciones contra funcionarios colombianos involucrados en el comercio mundial de drogas ilícitas*. 24/10/2025. Disponible en: https://www.state.gov/translations/spanish/decision-de-ee-uu-de-no-certificar-las-iniciativas-antinarcoticos-de-colombia-y-sanciones-contra-funcionarios-colombianos-involucrados-en-el-comercio-mundial-de-drogas-ilicitas

[25] INFOBAE. «Departamento de Estado de EE. UU. envió lapidario mensaje a Petro tras ser incluido en Lista Clinton: 'Dejar de consentir a narcoterroristas'». 24/10/2025. Disponible en: https://www.infobae.com/colombia/2025/10/24/departamento-de-estado-de-ee-uu-envio-lapidario-mensaje-a-petro-tras-ser-incluido-en-lista-clinton-dejar-de-consentir-a-narcoterroristas/

[26] CHEHTMAN, Alejandro. *The Law of Targeting*. Oxford University Press, 2021.

espacios extraterritoriales— amplía el margen de acción estadounidense, pero también abre la puerta a la arbitrariedad y a la interpretación política.

En este sentido, la campaña antinarcóticos se convierte en una plataforma de legitimación de una estrategia más amplia de presión y desgaste, que busca debilitar al régimen venezolano desde múltiples frentes.

No obstante, una invasión formal implicaría costos diplomáticos, militares y humanitarios de gran magnitud. En el plano internacional, requeriría una justificación sólida ante organismos multilaterales como la ONU, algo improbable en el actual escenario multipolar, donde actores como Rusia, China e Irán han expresado su respaldo al Gobierno de Maduro[27]. En América Latina, una intervención directa reactivaría memorias históricas de injerencia y podría generar un efecto de rechazo regional, debilitando la posición de Estados Unidos en foros como la OEA o la CELAC, donde varios gobiernos —Brasil, México, Chile y Argentina— ya han expresado su preocupación por la deriva militarista del conflicto y han abogado por una mediación latinoamericana[28].

En términos militares, una ocupación prolongada enfrentaría no solo la resistencia de las fuerzas armadas venezolanas, sino también un entorno geográfico complejo y una población polarizada, lo que podría derivar en un conflicto de larga duración y de alto coste humano.

Operacionalmente, la Administración estadounidense dispone de herramientas menos costosas y de menor riesgo para intentar cambiar el equilibrio político en Caracas: operaciones especiales y *raids* selectivos, guerra de inteligencia y ciberoperaciones, campañas de degradación económica y bloqueo de activos, apoyo a opositores internos y apresto logístico para forzar fisuras internas. La autorización dada a la CIA y las mismas operaciones navales de interdicción parecen orientar la campaña hacia ese tipo de medidas: golpes quirúrgicos, operaciones encubiertas y presión combinada, más que una invasión masiva. Algunos analistas apuntan que es más plausible la intensificación

[27] INDIA TODAY. «What the war in Venezuela could look like». 28/10/2025. Disponible en: https://www.indiatoday.in/world/story/us-donald-trump-venezuela-nicolas-maduro-war-possible-scenarios-2809642-2025-10-28

[28] FRANCE 24. «Lula sugiere a EE. UU. luchar contra narcotráfico y no 'invadir', de cara a posible reunión con Trump». 24/10/2025. Disponible en: https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20251024-lula-sugiere-a-ee-uu-luchar-contra-narcotr%C3%A1fico-y-no-invadir-de-cara-a-posible-reuni%C3%B3n-con-trump

de ataques limitados (incluidos asaltos de fuerzas especiales), bloqueos y operaciones de «captura selectiva» que una operación de ocupación total[29].

Por ello, lo que se perfila no sería una invasión en sentido clásico, sino una estrategia de presión intensiva, sostenida por una combinación de operaciones militares limitadas, sanciones económicas, campañas de desinformación y aislamiento diplomático. Esta estrategia busca erosionar progresivamente la capacidad de maniobra del régimen venezolano, forzarlo a negociar en condiciones desfavorables o provocar su colapso interno sin que Estados Unidos tenga que asumir los costos de una intervención abierta.

La frontera entre interdicción e intervención se ha vuelto cada vez más difusa. El uso del discurso antinarcóticos como legitimación, la expansión del teatro de operaciones hacia el Pacífico colombiano y la militarización de la retórica presidencial —con Trump advirtiendo que «esas embarcaciones serán detenidas» y vinculando el narcotráfico con amenazas a la seguridad hemisférica[30]— refuerzan la percepción de que Estados Unidos está ejecutando una campaña regional con implicaciones geopolíticas que trascienden el combate al crimen organizado. Lo que está en juego no es solo el control de rutas ilícitas, sino la reafirmación del poder estadounidense en un hemisferio donde su influencia enfrenta crecientes desafíos y poniendo en valor, nuevamente, la llamada doctrina Monroe[31], la que señalaba a principios del siglo XIX (1823) que América debía estar libre de influencias externas y que debía ser para los americanos… o ¿para los norteamericanos?

Conclusión

El trasfondo geopolítico de esta confrontación se inscribe en una tendencia más amplia: la militarización de la política exterior estadounidense como instrumento de reposicionamiento global. En un contexto de competencia entre potencias, Washington ha trasladado al hemisferio occidental la lógica de la contención estratégica aplicada en

[29] ZEROFOX INTELLIGENCE. «U. S. Counter-Narcotic Actions in Latin America». 25/10/25. Disponible en: https://www.zerofox.com/intelligence/u-s-counter-narcotic-actions-in-latin-america
[30] DAILY MAIL. «Trump strikes 'narco-terrorist' boat killing six as Venezuela warns of full-scale US invasión». 14/10/2025. Disponible en: https://www.dailymail.co.uk/news/article-15192151/Trump-strikes-narco-terrorist-boat-Venezuela-celebrates-peace-Gaza.html
[31] MUSA, Marcelo Néstor. «¿Qué fue la doctrina Monroe?». Enciclopedia Iberoamericana. Disponible en: https://enciclopediaiberoamericana.com/doctrina-monroe/

otros escenarios. El Comando Sur, en su último informe ante el Senado, admitió que la competencia entre grandes potencias se libra también en los márgenes del continente, una admisión que confirma la reactivación de la geopolítica clásica bajo nuevas justificaciones. El Caribe y el Pacífico sudamericano son hoy laboratorios de esa competencia: espacios de disuasión, vigilancia y despliegue, donde la guerra híbrida se entremezcla con la diplomacia coercitiva y la lucha contra el crimen transnacional. Lo que para Washington es una estrategia de «estabilización preventiva», para buena parte de América Latina se percibe como la reaparición de un tutelaje imperial en nuevas formas, más tecnológicas, más precisas, pero igualmente asimétricas.

El futuro inmediato parece no apuntar a una guerra abierta, pero sí a una prolongación del conflicto en forma de tensión estructural, donde la fuerza y la diplomacia coexisten como instrumentos de presión recíproca. La clave analítica está en reconocer que la actual crisis no es un accidente, sino una manifestación de un cambio más profundo: el tránsito de América Latina de la periferia pasiva del orden global a un espacio de disputa activa entre potencias. La evolución de este proceso dependerá de tres variables críticas: la prudencia de Washington al calibrar su coerción; la capacidad de Caracas para administrar su resistencia sin provocar un colapso interno; y la respuesta —o la inacción— del sistema regional para construir una salida multilateral.

La crisis actual debe entenderse, por tanto, como un síntoma de una transición geopolítica mayor: el desplazamiento del centro de gravedad del poder global y la pérdida de eficacia del viejo sistema interamericano como garante de estabilidad. Si esta tendencia persiste, América Latina podría ingresar en una fase de securitización permanente, donde la gestión de amenazas —reales o percibidas— justifique una presencia militar continua y condicione la política exterior de los Estados. En esa ecuación, los márgenes del Caribe y del Pacífico no son periferia: son zonas testigo de la pugna por la hegemonía global.

En última instancia, esta confrontación expresa una paradoja histórica. Mientras Estados Unidos intenta reafirmar su autoridad mediante la fuerza, el conjunto de la región reivindica un orden basado en el derecho y la soberanía. Venezuela instrumentaliza esa tensión para fortalecer su posición interna; Colombia, atrapada entre la prudencia y la presión, busca no convertirse en el siguiente blanco; y el resto del continente observa

cómo el conflicto local adquiere proporciones hemisféricas. Entre el Caribe y el Pacífico, lo que está en juego no es solo el futuro político de un gobierno, sino la vigencia del sistema interamericano y la capacidad de América Latina de resistir, una vez más, la lógica de las potencias.

La historia demuestra que las confrontaciones abiertas rara vez se deciden por una acción única, sino por la acumulación de decisiones mal calibradas. América Latina se encuentra, una vez más, ante ese umbral incierto donde la estrategia puede convertirse en inercia y la presión, en guerra. Todavía no es inevitable, pero la ventana para evitarlo se estrecha cada día.

Por ello, en esta época de reconfiguración geopolítica global, cabe preguntarse si, como señalaba la doctrina Monroe, la premisa estratégica de Estados Unidos de nuevo no será «América para los americanos».

Rocío de los Reyes Ramírez
Analista del IEEE

Documento
Análisis

70/2025 11 de noviembre de 2025

Carlos Aragón de la Serna y Raquel Sanz Pascasio

Perspectivas de futuro del régimen de no proliferación

Perspectivas de futuro del régimen de no proliferación

Publicado originalmente en: *Panorama Nuclear Global* Editado en abril de 2025

Resumen:

En los últimos años, la situación de seguridad internacional ha evolucionado hacia una situación muy frágil e inestable. Esto ha contribuido a las crisis institucionales y a falta de avances de los distintos tratados e instrumentos que conforman la arquitectura de no proliferación y desarme nuclear, como son el Tratado de No Proliferación Nuclear y la Conferencia de Desarme, además de la no ratificación de Tratado de Prohibición Completa de Ensayos nucleares ni del tratado de prohibición de la producción de material fisible con fines militares, así como la suspensión del Tratado de Reducción de Armas Estratégicas o Nuevo START entre Estados Unidos y Rusia. El año 2026 se presenta como crítico, ya que en febrero expirará el Nuevo START y se celebrará la XI Conferencia de Examen del TNP, tras el fracaso de las dos revisiones anteriores.

Palabras clave:

No proliferación nuclear, Desarme nuclear, Tratado de No Proliferación Nuclear, Tratado de Prohibición de Armas Nucleares, Iniciativa de Estocolmo.

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.

Future prospects for the nuclear non-proliferation regime

Abstract:

In recent years, the international security situation has become highly fragile and unstable. This has contributed to institutional crises and lack of progress in the various treaties and instruments that make up the nuclear non-proliferation and disarmament architecture, such as the Nuclear Non-Proliferation Treaty and the Conference on Disarmament, as well as the non-ratification of the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty and the Fissile Material Cut-Off Treaty, and the suspension of the Strategic Arms Reduction Treaty or New START between the United States and Russia. The year 2026 looks to be critical, as New START will expire in February and the XI NPT Review Conference will be held, following the failure of the two previous reviews.

Keywords:

Nuclear non-proliferation, nuclear disarmament, Nuclear Non-Proliferation Treaty, Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, Stockholm Initiative.

Introducción

Desde el desarrollo de las primeras bombas nucleares por Estados Unidos en 1945 y su uso en Hiroshima y Nagasaki, se inició una carrera armamentística y acumulación de arsenales nucleares, principalmente por las dos potencias del momento, Estados Unidos y la Unión Soviética, que competían por obtener armas cada vez más letales y en mayor número. Con el inicio de las negociaciones del TNP y la creación del OIEA en 1957, se dieron los primeros pasos para controlar la proliferación de las armas nucleares a la vez que se facilitaba la cooperación para el uso pacífico de la energía nuclear y el fomento del desarme nuclear[1]. Desde la entrada en vigor del TNP en 1970 y sobre todo desde el final de la Guerra Fría en 1991, se han dado pasos hacia el desarme y la no proliferación nuclear, gracias al TNP como piedra angular de la arquitectura de desarme y no proliferación nuclear y a otra serie de acuerdos bilaterales y multilaterales. Con ello, se ha conseguido, por una parte, mantener un número de Estados con armas nucleares reducido, inferior al vaticinado en los años sesenta, y, por otra, una reducción en el número de armas nucleares.

El empeoramiento de la situación de seguridad y los conflictos en los últimos años, en especial a partir del inicio de la agresión de Rusia contra Ucrania en 2022, han provocado una crisis en la arquitectura de no proliferación y desarme nuclear, lo que ha revertido la tendencia hacia el desarme y dificultado, e impedido en algunos casos, la consecución de acuerdos.

Ante un 2026 que se presenta como clave por la celebración de la conferencia de revisión del TNP y el fin del acuerdo bilateral de control de armas nucleares entre Estados Unidos y Rusia, en este capítulo se analizan los distintos sistemas que conforman la arquitectura de no proliferación y desarme nuclear, la situación en la que se encuentra cada uno de ellos, las nuevas iniciativas y amenazas a que se enfrentan y la posible evolución en los próximos años.

[1] El OIEA se creó en 1957 como respuesta a los profundos temores y las expectativas que infundían los descubrimientos y variados usos de la tecnología nuclear. Fue creado como la organización mundial de los «átomos para la paz» dentro del sistema de las Naciones Unidas. Desde el primer momento, se le otorgó el mandato de trabajar con sus Estados miembros y múltiples asociados de todo el mundo para promover el uso de las tecnologías nucleares con fines pacíficos y en condiciones de seguridad tecnológica y física. Ver: https://www.iaea.org/es/el-oiea/historia

Crisis en foros multilaterales nucleares

En los últimos años, la situación de seguridad internacional ha evolucionado hacia una situación muy frágil e inestable. La vuelta a la guerra en Europa por la agresión de Rusia contra Ucrania, el recrudecimiento del conflicto en Oriente Medio tras los ataques del 7 de octubre de 2023, el incremento de las amenazas por parte de Corea del Norte y de las tensiones en el entorno de Taiwán y la retórica nuclear empleada como amenaza en varios de estos conflictos han contribuido a deteriorar las relaciones entre los distintos Estados y el equilibrio en los foros multilaterales.

Esto ha derivado en crisis institucionales y falta de avances de los distintos tratados e instrumentos que conforman la arquitectura de no proliferación y desarme nuclear, principalmente en el área del desarme, lo que ha afectado al TNP y la Conferencia de Desarme. A esto hay que añadir la no ratificación del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares o TPCEN, la parálisis en la negociación del tratado de prohibición de la producción de material fisible con fines militares, la tensión que ha añadido la ratificación del Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares y la suspensión del Tratado de Reducción de Armas Estratégicas entre Estados Unidos y Rusia o Nuevo START.

Tratado de No Proliferación Nuclear

El TNP[2] se define como la «piedra angular» del régimen de no proliferación y desarme nuclear y ha supuesto una gran aportación en favor de la paz y seguridad internacionales. Es un tratado multilateral que se abrió a la firma en 1968 y entró en vigor en 1970. Tras la Carta de las Naciones Unidas, es el instrumento jurídico internacional más universal, pues cuenta en la actualidad con 191 Estados parte (todos menos Corea del Norte[3], India, Israel, Pakistán y Sudán del Sur). Desde 1995, el TNP tiene vigencia indefinida y está sometido a ciclos de revisión de cinco años para analizar el estado de aplicación del tratado, que culminan con las conferencias de revisión. Los Estados parte del TNP se reúnen los tres años anteriores a dichas conferencias de revisión en los comités

[2] Ver: https://www.un.org/es/conf/npt/2010/npttext.shtml
[3] Corea del Norte fue Estado parte hasta enero de 2003, año en que anunció su retirada. Ver: https://www.iaea.org/newscenter/focus/dprk/fact-sheet-on-dprk-nuclear-safeguards

preparatorios, y luego en las sedes de la ONU en Viena, Ginebra y Nueva York, para detectar puntos de divergencia y consenso.

El TNP se articula en torno a tres «pilares»: el primero, relativo al desarme nuclear para los Estados nucleares[4] (China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia); el segundo, relativo a la no proliferación de armas nucleares para los Estados que no están dotados de estas armas, y el tercero, relacionado con el fomento y derecho al uso pacífico de la tecnología nuclear para todos los Estados.

La última vez que se llegó a un acuerdo en las conferencias de revisión del TNP fue en 2010, cuando se acordaron unos compromisos específicos en materia de desarme[5]. En la conferencia de revisión de 2015, el borrador de *Documento Final de la Conferencia de Revisión* no alcanzó consenso por desacuerdos respecto al planteamiento de la celebración de una conferencia para crear una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio[6] antes del 1 de marzo de 2016 (Wan, 2015).

Por su parte, la conferencia de revisión de 2022 (correspondiente a 2020, pero pospuesta por la pandemia del covid-19) concluyó sin acuerdo debido a la oposición de Rusia al documento final por incluir referencias críticas al ataque a la central nuclear de Zaporiyia en el contexto de la agresión de Rusia contra Ucrania (Schneider y Horovitz, 2022).

En el actual ciclo de revisión, que culminará en 2026, ya se han realizado los dos primeros comités preparatorios. El de 2023, celebrado en Viena, concluyó sin consenso respecto a la emisión de un informe final que pretendía reflejar factualmente las discusiones que tuvieron lugar a lo largo del comité y quedaron patentes los temas que están dominando las discusiones del actual ciclo de revisión: creciente frustración por la falta de avances en desarme en especial por parte de los Estados no alineados[7]; creciente cuestionamiento (liderado por China) de los acuerdos de «reparto nuclear»

[4] De acuerdo con lo dispuesto en el tratado, se entiende por Estados poseedores de armas nucleares que son parte todos aquellos que hayan fabricado y hecho explotar un arma nuclear u otro dispositivo nuclear explosivo antes del 1 de enero de 1967. Ver: https://www.iaea.org/es/temas/el-oiea-y-el-tratado-sobre-la-no-proliferacion

[5] Ver: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n10/390/24/pdf/n1039024.pdf

[6] En la conferencia de revisión del TNP de 1995 se adoptaron una serie de decisiones en las que se incluía la extensión indefinida del TNP (hasta entonces debía ser extendido en cada conferencia de revisión) y la llamada al establecimiento de una zona libre de armas de destrucción masiva nuclear, química y biológica y sus sistemas de lanzamiento. Esta zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio comprometería a los Estados a no poseer, adquirir, ensayar, fabricar o emplear ningún arma nuclear, química y biológica, así como sus vectores de lanzamiento (Arms Control Association, 2019).

[7] El Movimiento de Países No Alineados tiene su origen en 1955 y agrupa a una serie de países que no deseaban involucrarse en la confrontación ideológica de la Guerra Fría, sino centrarse en las luchas por la independencia nacional y su desarrollo económico. Ver: https://nam.go.ug/history

(emplazamiento de armas nucleares en Estados no poseedores), de la disuasión nuclear extendida (política de uso de armas nucleares para defender a aliados no nucleares) y de los regímenes de control de exportaciones[8], y críticas a China por su falta de transparencia, el aumento y modernización de sus arsenales y su negativa a sumarse a la moratoria de producción de material fisible. Por su parte, en el Segundo Comité Preparatorio celebrado en Ginebra en julio de 2024, sí fue posible la presentación tanto del resumen factual como de las recomendaciones del presidente, lo que supuso un ligero avance respecto al comité del año anterior, aunque continuaron las discrepancias en torno a los puntos enunciados anteriormente.

A pasar de la crisis que el TNP ha sufrido en los últimos años, cabe destacar que este tratado ha alcanzado un éxito notable en lo relativo a la no proliferación y al fomento de los usos pacíficos de la energía nuclear. En una conferencia de prensa en 1963, el presidente estadounidense John F. Kennedy advirtió que veía «la posibilidad en los años setenta de que el presidente de los EE. UU. tenga que enfrentarse a un mundo en el que quince, veinte o veinticinco Estados puedan tener estas armas». Sin embargo, hasta 2024, solo cuatro Estados habían desarrollado armas nucleares desde que el TNP entró en vigor (Corea del Norte, India, Israel y Pakistán). La salida del TNP de Corea del Norte en 2003 supuso un duro golpe al tratado, a lo que se ha añadido en los últimos años la incertidumbre respecto al programa nuclear iraní, que, de no resolverse de forma adecuada, podría desencadenar otra crisis de proliferación nuclear. Por su parte, en relación con los usos pacíficos de la energía nuclear, y a través de la OIEA y su Fondo de Cooperación Técnica, se desarrollan todo tipo de proyectos de formación, mejora de la seguridad física y tecnológica y aplicaciones en el campo de la salud, la nutrición, la agricultura y el medio ambiente (Organismo Internacional de Energía Atómica, s. f.).

En relación con el desarme nuclear, el TNP, que establece en su artículo VI que los Estados nucleares avanzarán hacia el desarme de buena fe, ha obtenido resultados más modestos. A pesar de que, cuando el tratado se abrió a la firma, existían unas 39 000 armas nucleares en el mundo y se han reducido a 12 000 en 2024 (Kristensen *et al.,* 2024d), estos avances se han producido de forma bilateral gracias a los distintos tratados de desarme estratégico firmados entre EE. UU. y Rusia. En el último de ellos,

[8] Más Información en el capítulo «El futuro de la disuasión nuclear: Análisis de las estrategias de las grandes potencias nucleares» de Frías Sánchez en el presente cuaderno.

el Nuevo START de 2010, ambos Estados se comprometieron a reducir las armas estratégicas desplegadas en un 30 % y a modernizar y actualizar el sistema de verificación mutua para hacerlo más efectivo y transparente, exigiendo intercambios más rápidos de información y de notificaciones. Dicho tratado expira en febrero de 2026, a lo que hay que añadir que, en febrero de 2023, Rusia suspendió la aplicación de las medidas de verificación previstas en el propio tratado, aunque sin abandonarlo, argumentando la actitud hostil de Estados Unidos por su apoyo con armamento y asistencia financiera a Ucrania.

Por su parte, China se ha opuesto históricamente a formar parte de instrumentos de control de armamentos nucleares aduciendo que sus arsenales son pequeños comparados con los de Estados Unidos y Rusia. Esta posición ha sido criticada en el ámbito del TNP por incompatibilidad con su artículo VI y es cada vez menos coherente por el incremento y modernización de los arsenales nucleares que está realizando en los últimos años (Seligman, 2022). Si bien China aceptó iniciar un proceso de diálogo bilateral en materia nuclear con EE. UU. en noviembre de 2023, lo dio por suspendido en julio de 2024 como reacción a la venta de armamento de Estados Unidos a Taiwán.

Por todo lo anterior, en lo relativo al desarme, el incremento de las ojivas nucleares operativas, la existencia de programas de modernización tanto de las ojivas nucleares como de sus sistemas de vectores de lanzamiento (Stockholm International Peace Research Institute, 2024) y la conclusión de los únicos tratados existentes para el control de armas nucleares no hacen sino erosionar y cuestionar aún más la relevancia del TNP.

Conferencia de Desarme

Otro de los grandes instrumentos existentes es la Conferencia de Desarme que, con 65 Estados miembros[9], es el único órgano permanente que existe para la negociación de cuestiones de desarme en el que están presentes todos los Estados poseedores del arma nuclear[10]. En su seno se han negociado tratados clave para la no proliferación y el

[9] Ver: https://web.archive.org/web/20040626212727/http://disarmament2.un.org/cd/cd-backgrnd.html

[10] La Conferencia de Desarme se fundó en 1979 como foro para la negociación de acuerdos multilaterales de control de armas y desarme y es un «órgano autónomo» reconocido por las Naciones Unidas. Tiene su sede en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, cuyo director o directora general también ostenta el cargo de secretario o secretaria general de la Conferencia de Desarme. Por medio del presidente, la conferencia presenta anualmente informes a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Ver: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g23/186/41/pdf/g2318641.pdf

desarme: el TNP, la Convención de Armas Químicas, la Convención de Armas Biológicas y el TPCEN, entre otros. Sin embargo, ha sufrido un bloqueo en los últimos veinte años, durante los que no ha logrado aprobar un plan de trabajo. Entre las razones cabe destacar la aplicación estricta de la regla del consenso, las tensiones entre distintas «sensibilidades de desarme» o la influencia en su funcionamiento de conflictos regionales no resueltos (como la agresión rusa sobre Ucrania, iniciada el 24 de febrero de 2022).

En la actualidad, la Conferencia de Desarme centra su trabajo, entre otros, en el cese de la carrera de armamentos nucleares y desarme nuclear, la prevención de la guerra nuclear, la prevención de la carrera de armamentos en el espacio ultraterrestre, la búsqueda de acuerdos internacionales eficaces para dar garantías a los Estados no poseedores de armas nucleares contra el uso o la amenaza del uso de armas nucleares y en los nuevos tipos de armas de destrucción masiva y nuevos sistemas de tales armas (como las armas radiológicas) (Oficina de Asuntos de Desarme, s. f.a).

Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares

Otro de los elementos que contribuye a la crisis de la arquitectura de no proliferación y desarme nuclear es la no entrada en vigor del TPCEN (CTBT en inglés) (Graham, 1996). Este tratado fue adoptado en 1996 con el objeto de prohibir los ensayos nucleares tanto atmosféricos como subterráneos (de ahí el término «completa»), lo que se considera un paso fundamental para la no proliferación, pues se impide así, por una parte, que nuevos Estados accedan a las armas nucleares y, por otra, dificulta que los que ya las poseen apliquen avances tecnológicos a su arsenal nuclear al prohibir los ensayos. A pesar de su no entrada en vigor, es un instrumento de gran importancia para la detección, vigilancia, control y verificación de detonaciones de armas nucleares gracias al funcionamiento de su Sistema Internacional de Vigilancia (SIV), formado por 337 instalaciones (321 estaciones de vigilancia, que incluyen instalaciones sísmicas, radiológicas e hidroacústicas, y 16 laboratorios), de las cuales casi el 90 % ya están en funcionamiento, que abarcan hasta 89 Estados y tiene múltiples aplicaciones científicas (Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, s. f.).

El anexo II del TPCEN contiene una lista de 44 Estados cuya ratificación es obligatoria para su entrada en vigor por tener todos ellos programas nucleares militares, civiles o reactores de investigación y, en la actualidad, aún faltan por ratificar: China, Corea del Norte, Egipto, Estados Unidos, India, Irán, Israel y Pakistán. Rusia se unió a este grupo en 2023 al presentar la retirada de su ratificación del tratado, aunque mantiene la firma, para equiparar su situación a la de EE. UU. (que ha firmado, pero no ratificado el TPCEN). Este movimiento ha supuesto un claro retroceso en la tendencia de los últimos años de incremento del número de países que ha ratificado el TPCEN y un síntoma más de la crisis de la arquitectura de no proliferación nuclear.

Tratado de prohibición de la producción de material fisible con fines militares

El tratado de prohibición de la producción de material fisible con fines militares (*Fissile Material Cut-off Treaty* o FMCT) es un compromiso que la Conferencia de Desarme asumió en 1995 y que la conferencia de revisión del TNP de 2010 reiteró, pero su negociación no se ha iniciado. Para minimizar los efectos de esta parálisis, ha habido crecientes llamadas a la declaración de una moratoria en la producción de material fisible como medida provisional hasta que se firme el tratado. Esta propuesta cuenta con un apoyo muy amplio, pero aún no ha sido adoptada de manera formal por la resistencia de algunos Estados, entre ellos China, cuya oposición es la más fuerte. Por su parte, la posición formal de Rusia es favorable al tratado y a la moratoria, aunque no ha sido especialmente activa en su defensa[11].

Tratado de Prohibición de Armas Nucleares

Como reacción de un grupo de Estados a la falta de avances en desarme nuclear dentro del marco del TNP, en 2021 entró en vigor el Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN o TPNW en inglés) (Oficina de Asuntos de Desarme, s. f.b), que prohíbe desarrollar, producir, recibir, transferir, amenazar o usar armas nucleares e incluye disposiciones sobre la prohibición de realizar ensayos nucleares, solicitar o recibir asistencia de cualquier Estado para cualquier actividad contraria al tratado, así como la

[11] Más Información en el capítulo «Poderío nuclear ruso: nuevos planeamientos sobre capacidades y doctrinas de empleo» de Pérez Gil en el presente cuaderno.

prohibición de estacionar, instalar o desplegar cualquier arma nuclear en el territorio de un Estado parte. En la actualidad, está firmado por 94 Estados[12] y ratificado por 73, entre ellos ninguno de los nucleares.

Aunque el TNP y el TPAN comparten el objetivo de conseguir la eliminación completa de las armas nucleares, el TPAN tiene algunas debilidades como son que no dispone de un protocolo de verificación del desarme claramente definido, la no adhesión (hasta el momento) de ninguno de los Estados poseedores del arma nuclear y su incompatibilidad con el enfoque gradual propio del desarme. A esto hay que añadir que la entrada en vigor del TPAN tiene el potencial de contribuir al debilitamiento del sistema actual, ya que obliga a la diversificación de esfuerzos, antes focalizados en fortalecer y avanzar en el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el ámbito del TNP como instrumento de no proliferación y desarme aceptado de manera universal.

Por otro lado, el TPAN ha sabido incorporar el enfoque humanitario de las consecuencias del uso de las armas nucleares, que hasta ahora había estado en gran medida ausente de las discusiones en el marco del TNP, lo que ha contribuido a tener una gran tracción para muchos socios del sur global (algunos directamente afectados por los ensayos nucleares que se realizaron en décadas pasadas, como Kazajistán o Tuvalu), así como para la opinión pública y la sociedad civil.

Otros factores

Otros factores que contribuyen al debilitamiento del régimen de no proliferación nuclear son las consecuencias de la agresión a Ucrania por parte de Rusia, los cuestionamientos a los regímenes de control de exportaciones y los nuevos peligros derivados del desarrollo de las nuevas tecnologías.

La agresión de Ucrania por parte de Rusia

La agresión unilateral, ilegal e injustificada a Ucrania por parte de Rusia iniciada en febrero de 2022 ha permeado en todos los foros internacionales y ha contribuido a tensar aún más el régimen de no proliferación y desarme nuclear.

[12] Ver: https://treaties.unoda.org/t/tpnw/participants?status=signatories

En primer lugar, la agresión ha supuesto el incumplimiento del Memorándum de Budapest (Oficina de Asuntos de Desarme, 1994), firmado en diciembre de 1994 por Estados Unidos, Reino Unido, Rusia y Ucrania, por el que las tres potencias nucleares se comprometían a respetar la soberanía e integridad territorial de Ucrania a cambio de que el arsenal nuclear en su territorio volviera a Rusia y de que Ucrania se adhiriera el TNP como Estado no poseedor. El incumplimiento por parte de Rusia del acuerdo, inicialmente en 2014 con la invasión de la península de Crimea, ha provocado una pérdida de confianza en el cumplimiento de las garantías negativas de seguridad y un replanteamiento de la potencial utilidad de la posesión de armas nucleares como medida de disuasión (Budjeryn, 2014).

A esto hay que añadir que la agresión ha conllevado un continuo cruce de acusaciones en todos los foros multilaterales entre Rusia y sus aliados (en esencia, Bielorrusia), por un lado, y los Estados que se oponen a la agresión (principalmente EE. UU. y los Estados europeos), por otro. La primera consecuencia ha sido la paralización de procesos y la dificultad de alcanzar consenso en dichos foros; la falta de acuerdo en la conferencia de revisión del TNP de 2022 es quizá la más grave. La segunda consecuencia ha sido la frustración cada vez mayor de los socios globales, que asisten a estas reuniones para ver cómo las discusiones se centran en el conflicto en Ucrania mientras que los asuntos sustanciales de estos foros y sus propios intereses pasan a una segunda prioridad (Notte, 2024). Esto ha contribuido a incrementar la desafección que ya existía en estos Estados respecto al TNP por la percepción del desequilibrio en la aplicación de los pilares de desarme y usos pacíficos, el insuficiente reconocimiento a las reclamaciones humanitarias de los Estados que sufrieron las consecuencias de los ensayos nucleares y la priorización de los intereses de los Estados nucleares reconocidos en el tratado (Herrera, Kulkarni y Garrido Rebolledo, 2023: 1-15).

Cuestionamientos a los regímenes de control de exportaciones

Respecto a los regímenes de control de exportaciones, existe una tendencia creciente en los socios globales, liderada por China, que cuestiona los controles de exportaciones, tanto en el seno del TNP como en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, donde presenta cada dos años un proyecto de resolución llamado «Fomento de la

cooperación internacional sobre usos pacíficos en el contexto de la seguridad internacional». Este cuestionamiento argumenta que los controles de exportaciones son discriminatorios, poco transparentes y empleados de forma política para impedir el desarrollo de los Estados del sur global mediante el control del acceso a algunas tecnologías. China sugiere como alternativa el establecimiento de un sistema de control de exportaciones en el marco de las Naciones Unidas, pero, dada la actual situación de falta de acuerdo en los foros multilaterales, es poco probable que pudiera negociarse con éxito un nuevo régimen de control. Estas consideraciones críticas a los actuales regímenes de control de exportaciones obvian el hecho de que estos regímenes han sido, hasta el momento, una herramienta eficaz para la lucha contra la no proliferación que ha creado unas reglas del juego homogéneas en el ámbito internacional, con una serie de listados transparentes de productos controlados. Todo ello ha facilitado el control de exportaciones que, de otro modo, se realizaría usando los criterios que cada Estado elegiría de manera independiente, lo que dificultaría enormemente las exportaciones.

En el ámbito nuclear, el Grupo de Suministradores Nucleares (GSN)[13], formado en la actualidad por 48 miembros, permite la definición y aplicación de directrices comunes y consensuadas para controlar las exportaciones de materiales, equipos y tecnología nucleares y de doble uso (que sirven tanto para su uso en aplicaciones de tecnología nuclear y como de tecnología no nuclear) y permite garantizar que el comercio nuclear civil no se desvíe hacia programas de desarrollo o producción de armas nucleares o al uso por agentes no estatales.

Nuevas tecnologías

A esto se añade que existe cada vez un mayor y más rápido desarrollo tecnológico que incorpora nuevas amenazas. Por un lado, la IA facilita la autonomía de los sistemas de detección nuclear, principalmente en su segmento de comunicaciones, mando y control, hasta el extremo de llegar a permitir la no inclusión del factor humano, con los posibles riesgos éticos y fallos de sistema asociados (Cartagena Núñez, 2022). Sería, por tanto, fundamental abordar la integración de la IA en los sistemas de mando y control nuclear estableciendo marcos de regulación robustos, manteniendo el control humano en

[13] Ver: https://www.nuclearsuppliersgroup.org/index.php/es/.

decisiones críticas y fomentando la cooperación global para garantizar una estabilidad estratégica duradera (Herrera, 2025). Por otra parte, el desarrollo de sistemas hipersónicos, que reducen el tiempo de respuesta, aumenta el riesgo de percepción errónea y una consecuente posibilidad de escalada. La creciente interrelación entre las áreas de la defensa nuclear y el espacio también incorpora nuevas amenazas. A ello hay que añadir que estas nuevas áreas no están aún reguladas, lo que contribuye a incrementar la desconfianza, el riesgo de escalada, errores de interpretación y el estrés sobre los elementos que conforman la arquitectura de no proliferación nuclear y abren la posibilidad a la creación de nuevas crisis.

Geometría variable

En una nota más positiva, para complementar y tratar de dinamizar los foros y tratados más formales e institucionales, han surgido nuevas iniciativas que cuestionan el tradicional equilibrio de poderes y apuestan por una geometría variable, pero manteniendo las instituciones existentes. Algunas de las creadas dentro del ámbito nuclear son las siguientes: Non-Proliferation and Disarmament Initiative (NPDI), International Partnership for Nuclear Disarmament Verification (IPNDV), Creating an Environment for Nuclear Disarmament (CEND) o Iniciativa de Estocolmo para el Desarme Nuclear, siendo España parte de algunas de ellas. Todas estas iniciativas están permitiendo continuar el diálogo en un momento en el que las conversaciones entre los Estados en el marco de los regímenes institucionales son cada vez más complicadas.

Iniciativa de No Proliferación y Desarme

La Non-Proliferation and Disarmament Initiative[14] fue fundada en 2010 por un grupo de Estados[15] que, en el ámbito ministerial y en el marco del TNP, buscaban medidas prácticas para la promoción de resultados consensuados en la conferencia de revisión del TNP de 2010, de manera que se avanzase en la agenda de desarme nuclear y se buscase una mayor transparencia en la forma en que los Estados poseedores de armas

[14] Ver: https://www.nti.org/education-center/treaties-and-regimes/non-proliferation-and-disarmament-initiative-npdi/
[15] Alemania, Australia, Canadá, Chile, Emiratos Árabes Unidos, Japón, México, Países Bajos, Polonia y Turquía.

nucleares cumplen sus compromisos de desarme. Tras la primera reunión ministerial de septiembre de 2010, se sigue reuniendo dos veces al año.

La NPDI no tiene una constitución formal ni una secretaría permanente y su administración no es jerárquica. Las decisiones se toman por consenso, pero no por unanimidad. Las prioridades temáticas actuales de la NPDI incluyen fomentar una mayor transparencia en torno a los esfuerzos de desarme nuclear, abordar la falta de trabajo sustantivo en la Conferencia de Desarme, aumentar el apoyo y la conclusión de instrumentos jurídicos clave que salvaguarden y regulen las actividades nucleares y reforzar el régimen del TNP.

Asociación Internacional para la Verificación del Desarme Nuclear

Por su parte, la *Partnership for Nuclear Disarmament Verification*[16], creada en 2014, es una iniciativa que incluye a más de veinticinco Estados, tanto nucleares como no nucleares, para trabajar en la identificación y desarrollo de soluciones prácticas a los retos asociados a la verificación del desarme nuclear. Para ello, los Estados colaboran con instituciones tanto nacionales como agencias gubernamentales, servicios militares y universidades para identificar posibles procedimientos y tecnologías que puedan utilizarse en futuros acuerdos de desarme nuclear y probar su aplicación en ejercicios basados en escenarios y demostraciones técnicas.

La IPNDV trabaja para resolver dos retos fundamentales en materia de verificación. Por un lado, dado que no existen procedimientos acordados en el ámbito internacional para verificar el desmantelamiento de las armas nucleares, busca desarrollar un procedimiento de inspección y supervisión para ello. Por el otro, para que los Estados tengan la capacidad técnica necesaria para apoyar el proceso de verificación multilateral del desarme nuclear, pretende crear capacidad y experiencia internacionales en el ámbito técnico convocando a expertos de Estados con y sin armas nucleares para intercambiar conocimientos mutuamente beneficiosos. Los socios se reúnen en persona varias veces al año para intercambiar información y realizar ejercicios y demostraciones tecnológicas.

[16] Ver: https://www.ipndv.org/.

Creación de un entorno favorable al desarme nuclear

La iniciativa Creating an Environment for Nuclear Disarmament (CEND) (Departamento de Estado de Estados Unidos, s. f.b) se inició por parte de Estados Unidos al margen del Tercer Comité Preparatorio de 2019 con el objetivo de establecer un foro de diálogo para progresar en la identificación y tratamiento de los factores de seguridad que dificultan el avance en desarme, reestablecer unas condiciones más favorables para la seguridad y paz global, reducir las posibilidades de conflicto armado, generar confianza y trasparencia entre Estados nucleares y establecer un acercamiento pragmático al desarme. Se buscaba establecer un debate sobre desarme en un ambiente más relajado y no tan formal, que permitiera a los participantes expresar con libertad su opinión técnica, no necesariamente alineada con la postura oficial de los Estados a los que representan.

Iniciativa de Estocolmo para el Desarme Nuclear

Con el objetivo de reforzar el régimen del TNP, dinamizar el desarme nuclear y contribuir al éxito de la conferencia de revisión de 2020, nació la Iniciativa de Estocolmo para el Desarme Nuclear (IdE) (Gobierno de Suecia, 2024), coliderada por Suecia y Alemania, e inicialmente formada por dieciséis Estados, de regiones y posturas diversas respecto a cómo avanzar hacia el desarme. La iniciativa comenzó su andadura con reuniones de ministros de Asuntos Exteriores en Estocolmo en 2019 y en Berlín en 2020, donde se acordaron una declaración política y veintidós medidas concretas y realistas, denominadas medidas graduales (*Stepping Stones)*, como propuesta para avanzar en los objetivos del TNP. Estas medidas abarcan cuestiones tales como el fomento de nuevas reducciones de los arsenales nucleares, el avance hacia la entrada en vigor del TPCEN, la promoción de la negociación de un acuerdo de prohibición de producción de material fisible con fines militares, el establecimiento de una zona libre de armas nucleares (ZLAN) en Oriente Medio o una mayor implicación de la juventud en la causa del desarme nuclear, entre otros muchos asuntos. Más tarde, en la conferencia de revisión de 2022, se presentaron los documentos de trabajo *Medidas graduales para la*

promoción del desarme nuclear[17] y *Conjunto de medidas para la reducción del riesgo nuclear*[18].

En el contexto del actual ciclo de revisión del TNP, la IdE ha seguido trabajando para la elaboración de propuestas que contribuyan a avanzar en el desarme de forma gradual al presentar en el Segundo Comité Preparatorio del TNP de 2024 el documento *Intensificación de los esfuerzos para un ciclo de examen fructífero*[19], donde se actualiza el documento de medidas graduales del 2020 y al incorporar algunos elementos del documento de reflexiones del presidente del Primer Comité Preparatorio de 2023, principalmente relacionados con el incremento de la transparencia y la rendición de cuentas.

Amenaza de uso nuclear

Aunque el tabú de uso nuclear sigue vigente y no se han realizado pruebas desde las de Corea del Norte en 2017, otra tendencia preocupante y que ha estado muy presente en todas las reuniones de los foros multilaterales es la creciente amenaza de uso nuclear, que ha sido esgrimido en los últimos años por parte de Rusia en el contexto de la guerra de Ucrania, de Israel en el contexto del conflicto en Oriente Medio tras los ataques del 7 de octubre de 2023 y de Corea del Norte. A esto hay que añadir los cambios en la doctrina nuclear de Corea del Norte y de Rusia en 2024, lo que aumenta la tensión e inestabilidad estratégica.

Pacto por el futuro

Esta preocupación quedó reflejada con la inclusión en el documento *Pacto por el futuro*[20], firmado en el marco de Naciones Unidas en septiembre de 2024, donde los líderes mundiales acordaron una serie de medidas para trabajar de manera conjunta en las áreas de paz, seguridad, desarrollo sostenible, cambio climático, cooperación digital, derechos humanos, género, juventud y transformación de la gobernanza global. En lo que respecta al desarme nuclear, los Estados miembros de la ONU expresaron su

[17] Ver: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n21/348/45/pdf/n2134845.pdf
[18] Ver: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/461/45/pdf/n2246145.pdf
[19] Ver: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/149/52/pdf/n2414952.pdf
[20] Ver: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/272/25/pdf/n2427225.pdf

«profunda preocupación» por el estado del desarme nuclear y reafirmaron su apoyo al objetivo común de un mundo libre de armas nucleares y al cumplimiento de las obligaciones y compromisos en materia de desarme nuclear establecidos en el TNP y en otros instrumentos. También acordaron la necesidad de «tomar todas las medidas para prevenir la guerra nuclear».

El secretario general de la ONU, António Guterres (2024), subrayó que el pacto representa el «primer apoyo multilateral acordado para el desarme nuclear en más de una década». En su Acción 25 se establece el compromiso para promover el objetivo de un mundo libre de armas nucleares mediante, entre otras, el cumplimiento y respeto a las garantías de seguridad, el refuerzo de la arquitectura del desarme y la no proliferación y del cumplimiento pleno y efectivo de las respectivas obligaciones y compromisos en materia de desarme nuclear y no proliferación.

El futuro del régimen de no proliferación

Partiendo de esta inestabilidad de la arquitectura internacional de no proliferación y desarme nuclear, se debe intentar vislumbrar cuáles son los posibles escenarios hacia los que puede evolucionar todo el entramado institucional. Este es un ejercicio que no tiene solo un interés teórico, sino que resulta necesario para comprender el entorno de seguridad al que esta obra se dirige. Como se veía al inicio de este capítulo, a pesar de todas sus vicisitudes, el régimen nuclear construido en torno a la centralidad del TNP ha tenido un éxito incuestionable: el número de países que disponen de armas nucleares es considerablemente menor al que se preveía hace casi 65 años. Esto muestra que hay una relación entre una arquitectura institucional sólida y la consecución de objetivos de seguridad específicos, como es el de evitar la proliferación de armas nucleares.

Lo que afortunadamente no se ha tenido la ocasión de comprobar desde la entrada en vigor del TNP en 1970 es cuál sería la evolución de los arsenales nucleares en ausencia de instrumentos institucionales que prevengan su proliferación. Todo ello en un momento de gran inestabilidad internacional, combinado con una difusión cada vez mayor de las tecnologías nucleares, que han dejado de ser un arcano reservado solo a los países más avanzados. Se puede presumir, eso sí, que una situación que se podría calificar de

anomia nuclear tendría un impacto muy negativo sobre la paz y seguridad internacionales.

Retorno del abismo

Un primer escenario que considerar sería el que se denomina retorno del abismo. Es un escenario optimista en el que una situación de crisis nuclear inminente provoca la reacción de dar un nuevo impulso a la arquitectura internacional de no proliferación. Si bien parece poco probable que esta vaya a ser la evolución que se vaya a experimentar, no es tampoco del todo descartable.

Por un lado, existirían precedentes históricos de que determinados momentos de tensión nuclear han servido de acicate para lograr avances en la lucha contra la proliferación de armas nucleares. Las negociaciones que culminaron en la firma del propio TNP empezaron en 1965, poco después de la prueba nuclear realizada por China el 16 de octubre de 1964 (Garrido Rebolledo, 2009b). Este ensayo, denominado CHIC-1 o Proyecto 596, supuso un revés para la comunidad de inteligencia de Estados Unidos, que había estimado que China estaba todavía lejos de desarrollar una bomba nuclear (Burr, 2014). Este revés, que además parecía confirmar los presagios del presidente Kennedy señalados al principio, llevó a EE. UU. y al resto de potencias nucleares a convencerse de la necesidad de negociar un tratado que sirviera para evitar la proliferación de armas nucleares, concepto que empezaba a formarse en aquellas fechas.

Incluso en un momento anterior al TNP, la crisis de los misiles en Cuba de 1962 provocó como reacción la negociación y firma del Tratado de Tlatelolco de 1967 (Román-Morey, 2022: 51-77). Este Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe creó la ZLAN en América Latina, modelo de las zonas creadas en otras regiones y que constituyen elementos fundamentales de la arquitectura de no proliferación nuclear. El tratado creó asimismo la Organización para la Prohibición de las Armas Nucleares en América Latina (OPANAL), organización que tiene como mandato velar por la implementación de este tratado del que son parte todos los Estados regionales, tras su ratificación por Cuba en 2002. De nuevo, se ve como un momento de

crisis dio lugar a un impulso hacia la elaboración de mecanismos diplomáticos novedosos.

Más allá de ejemplos históricos, la experiencia de la X Conferencia de Revisión del TNP, donde, a pesar del pesimismo previo, se estuvo a punto de alcanzar un consenso (Mukhatzhanova, 2022), viene a demostrar que las crisis institucionales también pueden impulsar a los Estados a esfuerzos y compromisos que no aceptarían en momentos de menor riesgo. En el periodo previo a la celebración de la conferencia de revisión, que se celebró en Nueva York del 1 al 26 de agosto de 2022 (Organización de las Naciones Unidas, 2022), la posibilidad de que se encontraran puntos de convergencia suficientes como para alcanzar un documento de consenso parecía remota. Las consultas lideradas por el presidente de la conferencia, el diplomático argentino Gustavo Zlauvinen, mostraban grandes diferencias entre las distintas posiciones, con una brecha creciente entre los países partidarios del TPAN y aquellos que defendían un enfoque más progresivo del desarme nuclear. Los sucesivos retrasos en la convocatoria de la conferencia —que tenía que haber tenido lugar en mayo de 2020— a causa de las restricciones impuestas por la pandemia del covid-19 permitieron un proceso de consultas más estructurado, pero ello no dio lugar a un acercamiento de posiciones, sino más bien a un encastillamiento en las mismas. A esta tendencia negativa su unió el inicio de la agresión rusa contra Ucrania el 24 de febrero de 2022, que tuvo una incidencia muy negativa en toda la arquitectura de no proliferación y desarme nuclear. En este contexto, el pesimismo al inicio de la conferencia de revisión era palpable.

Sin embargo, una de las cuestiones más resaltadas durante todo el ciclo de revisión y en las distintas intervenciones nacionales fue la necesidad de evitar un segundo fracaso consecutivo tras el de la IX Conferencia de Revisión en 2015, que llevaría a la arquitectura institucional nuclear a un camino inexplorado. Entre llamadas a la responsabilidad y bajo la hábil dirección del presidente de la conferencia, se llegó a los últimos días con un borrador de documento final que contenía importantes avances en cuestiones clave como la reducción de riesgos o los instrumentos legales de verificación. Solo la intransigencia rusa en el último momento impidió la aprobación por consenso de este documento (Hernández y Kimball, 2022). Una vez más, al verse al borde del acantilado, la mayoría de Estados, en un ejercicio de responsabilidad, mostraron una capacidad de compromiso para reforzar el marco normativo difícilmente esperable unas

semanas antes. El borrador de documento final no llegó a aprobarse por consenso dada la oposición expresa de la delegación rusa, pero la actitud constructiva del resto de delegaciones permite mantener un mínimo de optimismo. Esta situación de estar al borde del abismo puede reproducirse, como se ha puesto de manifiesto más arriba, en la primera mitad de 2026, culminando en la conferencia de revisión que se prevé que tenga lugar en abril o mayo de ese año.

El abismo que supondría un tercer fracaso del ciclo de revisión del TNP podría llevar a su cuestionamiento desde distintos ámbitos. Por un lado, los proponentes del TPAN pueden verse tentados a considerar el TNP como un instrumento obsoleto que ha dejado de concitar consensos e incapaz de avanzar de manera progresiva hacia la eliminación de las armas nucleares, lo que dejaría como único camino hacia esa eliminación al propio TPAN. Por el otro, en un contexto de competencia entre grandes potencias y una incipiente carrera nuclear, la falta de compromiso con las obligaciones de desarme de los países nucleares y la progresiva normalización internacional de los países no signatarios del mismo puede impulsar a determinados Estados que ya cuentan con capacidades nucleares latentes a activar el artículo X del TNP y retirarse del mismo. Cualquiera de estas dos opciones implica graves riesgos para la paz y seguridad internacional, por lo que no es descartable que los Estados, al borde de este abismo, repitan el ejercicio de responsabilidad de la conferencia de revisión de 2022 y se llegue a un consenso que permita avances sustanciales en materia de desarme y no proliferación nuclear y la supervivencia del propio TNP.

En este escenario, se podría identificar una serie de pasos que dirigiría hacia este escenario y que supondría un cambio en la tendencia negativa de los últimos años. El primero sería una vuelta a la diplomacia nuclear con Irán. El PAIC (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2015) y la Resolución 2231, de 2015, del Consejo de Seguridad[21], prevén que, diez años después del día de adopción (17 de octubre de 2015), se llegará al día de terminación (17 de octubre de 2025), en el que terminará su vigencia y el Consejo de Seguridad dejará de considerar el expediente nuclear iraní. Por tanto, los parámetros de un eventual acuerdo con Irán que prorrogue o sustituya al actual deberían estar definidos antes de esa fecha. Aunque las negociaciones diplomáticas hayan estado interrumpidas durante varios meses, la falta de alternativas a un acuerdo

[21] Ver: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/225/31/pdf/n1522531.pdf

con Irán puede servir como incentivo para negociar una solución a este expediente que permita al OIEA obtener garantías suficientes de la naturaleza exclusivamente pacífica del programa nuclear iraní. Los avances técnicos del programa nuclear iraní hacen difícil reproducir las bases conceptuales del PAIC, centrado en una combinación de limitaciones cuantitativas a la producción y almacenamiento de existencias de uranio enriquecido, así como a las actividades de investigación y desarrollo, unidas a un régimen de transparencia y verificación reforzado. Pero el reto técnico no es insalvable ante las mejoras en los métodos de verificación desarrolladas por el OIEA desde 2015. Un acuerdo nuclear con Irán reforzaría el régimen internacional de no proliferación tanto en lo político, al mostrar una vez más el potencial para resolver crisis de proliferación por medios diplomáticos, como lo técnico, ya que, como ya ocurrió con el PAIC, se deben desarrollar herramientas de verificación novedosas que pueden servir de modelo para el sistema de verificación y salvaguardias en el ámbito global[22].

En segundo lugar, el tratado Nuevo START (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2023) expirará el 5 de febrero de 2026. Si bien el tratado se encuentra en una situación crítica ante los incumplimientos por parte de Rusia y el anuncio de la suspensión de su aplicación el 21 de febrero de 2023, sigue siendo uno de los instrumentos básicos del régimen internacional de control de armas nucleares. Las perspectivas para su renovación no parecen excesivamente halagüeñas, pero cabe recordar que su prórroga, acordada en febrero de 2021, parecía también muy lejana. El cambio de administración presidencial en EE. UU. permitió que, el 25 de enero de 2021, Estados Unidos y Rusia acordaran su extensión hasta 2026, medida que entró en vigor el 3 de febrero de 2021, a solo dos días de su expiración (Garamone, 2021). En este momento es Rusia quien ha mandado claras señales sobre su falta de interés en la renovación del Nuevo START, que incluyen la eliminación de toda referencia a su compromiso en materia de control de armamentos en su recientemente publicada doctrina nuclear (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 2024).

En tercer lugar, si la conferencia de revisión del TNP en 2026 consigue llegar a un consenso que contenga medidas concretas de avance en los tres pilares y, sobre todo,

[22] Para más información sobre el expediente nuclear iraní, véase el capítulo «El antagonismo entre Irán e Israel en un contexto nuclear» de Peña Ruizen de este cuaderno.

en materia de desarme, se revitalizaría la arquitectura de no proliferación y desarme y se reforzaría la práctica del no uso de las armas nucleares, vigente desde 1945.

Entre las medidas concretas que tienen el potencial de recabar consensos se encuentran buena parte de las contempladas en el documento *Stepping Stones for advancing nuclear disarmament* de la Iniciativa de Estocolmo (2021):

1 Reducción de riesgos. Las medidas de reducción de riesgos son vistas con aprensión por los partidarios de un desarme acelerado, al considerar que legitiman la posesión de armas nucleares. Pero es indudable que, mientras no se alcance el objetivo de un mundo sin armas nucleares, la reducción de riesgos nucleares debe ser una prioridad, en especial para los Estados dotados de armas nucleares. Es clave que se mantenga el proceso P5, en el que los cinco Estados nucleares intercambian información sobre sus respectivas doctrinas y políticas nucleares.

2 Transparencia y rendición de cuentas. Íntimamente relacionado con la reducción de riesgos, hay un creciente consenso en la necesidad de una mayor transparencia por todos los Estados, pero en especial, por parte de los que están dotados de armas nucleares. Dada la frustración existente por la falta de avances en desarme, así como por la no resolución de las crisis de proliferación abiertas, la creación de mecanismos de transparencia que permitan analizar el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos, como sistemas de informes periódicos estandarizados o exámenes de pares, puede reforzar el ciclo de revisión del TNP.

3 Avances en la universalización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (TPCEN). Como se ha analizado más arriba, el TPCEN, junto con su Sistema Internacional de Vigilancia, es un elemento clave de la arquitectura internacional de desarme nuclear. Sin embargo, adolece de la debilidad jurídica de no haber entrado en vigor. Si, en el marco del proceso de resolución de alguna de las crisis de proliferación abiertas, alguno de los Estados del anejo II ratificara el tratado, se daría un paso trascendental hacia su entrada en vigor y, sobre todo, hacia la consolidación de la moratoria internacional de ensayos nucleares.

4 Reactivación de las negociaciones para el FMCT. El bloqueo de las negociaciones de este tratado es un síntoma más de la crisis del sistema internacional de no

proliferación y desarme y, particularmente, de la Conferencia de Desarme. Si bien culminar un tratado que prohíba la producción de material fisible susceptible de ser utilizado en dispositivos nucleares será un objetivo a largo plazo, dada su complejidad técnica, la mera reanudación de las negociaciones crearía un clima mucho más favorable para reconducir la crisis del sistema y para crear confianza entre las distintas partes.

Profundización de la crisis

Ahora bien, si el contexto internacional hace que el escenario más positivo planteado no llegue a materializarse, se podría avanzar hacia una sucesión de crisis que llevara al colapso del sistema institucional existente. La posibilidad de que cada una de las crisis que se van a analizar más abajo tenga lugar es muy elevada. Si se dan todas ellas, el grado de probabilidad de una crisis general del sistema sería muy alto. Por el contrario, si se consigue evitar alguna de ellas, se incrementarán las posibilidades de evitar una crisis general y, por tanto, de avanzar hacia un escenario más positivo que permita la supervivencia de alguno de los instrumentos del sistema.

Otro elemento que incrementa el riesgo de crisis del sistema deriva de que en tres de las zonas de conflicto o tensión existe una dimensión nuclear. En primer lugar, la retórica nuclear de Rusia en el contexto de su guerra de agresión contra Ucrania, que tiene el objetivo de disuadir el apoyo occidental a Ucrania, tiene como efecto secundario, y también buscado, la erosión de las normas internacionales de no proliferación nuclear. En Oriente Medio, la confluencia de varios conflictos entrelazados se solapa a la existencia de un país poseedor de armas nucleares al margen del TNP, como Israel, y a la falta de resolución del expediente nuclear iraní. En este caso, la dimensión nuclear añade y retroalimenta los conflictos regionales. En la región del Indopacífico, la inexistencia de conflictos abiertos no puede ocultar las tensiones, intensificadas, de nuevo, por una dimensión nuclear: desde el programa de rearme nuclear de China a las periódicas tensiones entre India y Pakistán, sin olvidar las dudas que la nueva administración Trump genera sobre el compromiso de disuasión extendida con respecto a sus aliados en la región.

Entre esas posibles crisis se podrían prever:

- La vuelta a la realización de ensayos nucleares por Corea del Norte. Hasta la fecha, Corea del Norte ha realizado seis ensayos nucleares; el último de ellos el 3 de septiembre de 2017. Desde entonces, el régimen norcoreano declaró una moratoria voluntaria de ensayos nucleares durante los preparativos para la cumbre de Singapur con Estados Unidos en junio de 2018, que posteriormente retiró el 31 de diciembre de 2019. Este hecho, unido a la creciente sofisticación del programa nuclear militar de Corea del Norte, hace previsible que, en algún momento, se reanuden los ensayos nucleares (Gramer, 2022).
- Vuelta a la realización de ensayos nucleares por otros países. Tras la retirada de la ratificación rusa del TPCEN en noviembre de 2023, nuevos ensayos nucleares tendrían un impacto muy negativo no solo para la entrada en vigor del tratado, sino incluso para la propia supervivencia de las moratorias de ensayos nucleares. Las declaraciones en noviembre de 2024 del viceministro de Asuntos Exteriores de Rusia, Serguéi Riabkov (2024), según las cuales Rusia consideraría realizar ensayos nucleares, sobre todo si Estados Unidos lleva a cabo alguno, muestran que esta no es una posibilidad remota. En este sentido, EE. UU., a pesar de no haber ratificado el TPCEN, ha mantenido una política de apoyo al mismo. Ahora bien, hay que tener en cuenta que, durante la anterior administración Trump, así como durante los meses previos a las elecciones presidenciales de 2024, desde su entorno ha habido declaraciones favorables a la reanudación de los ensayos nucleares (Kimball, 2024). Si Estados Unidos y Rusia reanudan sus ensayos nucleares, no es descartable que otros países hagan lo mismo, especialmente China. De llegar a tal situación, y en un caso extremo, la credibilidad de la Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (OTPCE) sufriría sobremanera, más allá de la utilidad de su Sistema Internacional de Vigilancia para detectar los diversos ensayos nucleares.
- La suspensión de la diplomacia nuclear con Irán. El PAIC prevé un calendario muy específico en el que el 17 de octubre de 2025 se llegará al llamado «día de terminación», en el que dejarán de aplicarse la mayor parte de medidas restrictivas previstas en el plan, así como los mecanismos institucionales creados por el propio acuerdo, como el denominado *snap-back,* que permitiría reimponer

las sanciones del Consejo de Seguridad a Irán previstas en las resoluciones suspendidas por la Resolución 2231, de 2015, sin posibilidad de veto por Rusia o China. Es difícilmente previsible que, de no haber avances significativos para la resolución de este expediente, los países que forman el E3 no reactiven el mecanismo de snap-back, lo cual podría dar lugar a la intensificación de la crisis de proliferación y eventual retirada de Irán del TNP. Si, además, Irán decide avanzar hacia una militarización de su programa nuclear, podría tomar la decisión de retirarse del TNP (Brewer, 2020), lo que provocaría un posible efecto dominó e inestabilidad regional.

- No extensión del Nuevo START y decisión de no respetar los límites cuantitativos previstos en el mismo con un incremento del riesgo de una carrera armamentística nuclear (Pérez Gil, 2019).
- Fracaso de la conferencia de revisión del TNP en 2026, lo que llevaría a un cuestionamiento sobre su utilidad para dar respuesta a los retos actuales.

Las consecuencias de esta situación, con una concatenación de crisis (Pérez Gil, 2024a) y un colapso de la arquitectura institucional, podría llevar a un número importante de Estados que disponen de las capacidades técnicas necesarias a dar el paso de incorporar armas nucleares a sus doctrinas de seguridad. Un escenario de multipolaridad nuclear en un contexto de tensión e inestabilidad estratégica internacional incrementaría el riesgo de uso nuclear a niveles mucho más elevados que en la Guerra Fría, donde el duopolio en la práctica de Estados Unidos y la Unión Soviética permitía la estabilidad estratégica. Todo ello, además sin los guardarraíles de una arquitectura institucional sólida.

Gestionando la crisis

Los elevadísimos riesgos que el escenario más pesimista (profundización de la crisis) supone para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales crean los incentivos para que se evite caer en el mismo. Por ello, el escenario que seguramente sea más probable es uno en el que la arquitectura internacional de no proliferación y desarme nuclear no acaba de salir de la situación de bloqueo en la que se encuentra, pero se mantiene en pie una mínima institucionalidad que permite gestionar la crisis.

En este escenario, en el plano multilateral, el TNP seguiría siendo el eje de la arquitectura. Con independencia de que la conferencia de revisión de 2026 llegue a un documento de consenso o no, los ciclos de revisión seguirán suponiendo un foro en el que los Estados parte mantienen el diálogo en cuestiones nucleares, lo que favorecería la transparencia. Asimismo, el OIEA seguiría cumpliendo con el mandato de verificación que le otorga el TNP mediante la aplicación de los acuerdos de salvaguardias y el Protocolo Adicional, de modo que contribuiría a detectar y evitar programas nucleares militares no declarados. Incluso con un TNP en crisis, el OIEA ha demostrado su capacidad para prevenir la proliferación nuclear. Aunque el TPCEN siga sin entrar en vigor, su Comisión Preparatoria y el Sistema Internacional de Vigilancia serán instrumentos esenciales para mantener la moratoria de ensayos nucleares. Tanto en el caso del OIEA como del TPCEN, sus capacidades de verificación avanzadas hacen prácticamente imposible que un país pueda desarrollar un arma nuclear sin ser detectado. Por tanto, debe ser prioritario no solo mantener el apoyo a ambas organizaciones, sino reforzarlo para que puedan seguir cumpliendo con su misión, sobre todo en un contexto en el que otros elementos de la arquitectura están en crisis.

Desde la perspectiva de los países dotados de armas nucleares, con independencia del grado de institucionalidad que exista, la clave es que se mantengan abiertos los canales de comunicación. La no extensión del Nuevo START, aunque es grave, puede ser suplida por un mantenimiento del diálogo estratégico entre Estados Unidos y Rusia e incluso un entendimiento por el que ambas partes apliquen límites voluntarios a sus arsenales nucleares. El mantenimiento del diálogo P5, aunque sea en un ámbito técnico, seguirá teniendo valor como foro para crear cierto nivel de transparencia.

En definitiva, el escenario más probable lleva a un sistema mucho más frágil, con una institucionalidad muy debilitada y basado en gran parte en medidas voluntarias, aunque este sea suficiente para mantener una cierta estabilidad y, sobre todo, preservar el tabú de uso nuclear.

Conclusiones

La arquitectura internacional de desarme y no proliferación actual ha conseguido desde su establecimiento un gran éxito en la contención del número de Estados que en este

momento cuentan con armas nucleares en sus arsenales. Sin embargo, en los últimos años y principalmente debido a las crecientes crisis de seguridad, dicha arquitectura está siendo tensionada y se comienza a cuestionar su supervivencia.

Ante este futuro incierto, con independencia de los distintos escenarios analizados, la tendencia clara lleva a un progresivo debilitamiento de la arquitectura internacional de control de armamentos, no proliferación y desarme nuclear.

Esta situación debe conducir, en primer lugar, a hacer todos los esfuerzos necesarios para preservar el régimen actual, siempre a través de propuestas realistas y progresivas que tengan en cuenta el contexto actual de seguridad. La falta de transparencia, los programas de rearme y modernización de arsenales nucleares por algunos de los países del P5, sobre todo Rusia y China, atacan la base de los acuerdos alcanzados en el TNP. Pero la respuesta debe ser continuar apostando por procesos graduales, ya que la búsqueda de atajos, por muy loables que sean las intenciones de sus defensores, pueden contribuir a erosionar el sistema.

Sin embargo, la situación de seguridad internacional no permite descartar por completo un colapso del sistema. En este caso, será necesario elaborar medidas puntuales, como las expuestas más arriba, que sirvan para mantener una mínima estabilidad que permita evitar el uso de armas nucleares en ausencia de una estructura institucional.

Carlos Aragón de la Serna y
*Raquel Sanz Pascasio**

Subdirector de No Proliferación y Desarme del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
y
Jefa de Área de Cuestiones Nucleares del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

71/2025 12 de noviembre de 2025

Francisco Márquez de la Rubia

La ONU ante el eclipse del multilateralismo: entre la irrelevancia y la reinvención



La ONU ante el eclipse del multilateralismo: entre la irrelevancia y la reinvención

Resumen:

A ochenta años de su fundación, la Organización de las Naciones Unidas atraviesa una crisis estructural sin precedentes. El debilitamiento del multilateralismo, la parálisis del Consejo de Seguridad y la erosión del liderazgo estadounidense —acentuada por el retorno del trumpismo— amenazan la vigencia del orden liberal internacional. Este ensayo interpreta la situación actual de la ONU evaluando las causas, los efectos y los escenarios plausibles para la próxima década. Se concluye que la supervivencia del sistema multilateral dependerá de su capacidad de adaptación a un orden multipolar y de la voluntad política de las potencias para rescatar la noción de seguridad colectiva.

Palabras clave:

Naciones Unidas, multilateralismo, orden internacional, trumpismo, gobernanza global.

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 UN in the face of the eclipse of multilateralism: between irrelevance and reinvention

Abstract

Eighty years after its creation, the United Nations faces an unprecedented structural crisis. The weakening of multilateralism, the paralysis of the Security Council and the erosion of U.S. leadership—exacerbated by the resurgence of Trumpism—threaten the liberal international order. This essay interprets the current state of the UN, assessing the causes, consequences, and plausible scenarios for the coming decade. It concludes that the survival of the multilateral system will depend on its ability to adapt to a multipolar order and on the political will of major powers to preserve the concept of collective security.

Keywords:

United Nations, Multilateralism, International order, Trumpism, Global governance

Introducción

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) llega a su octava década de existencia en un contexto de agotamiento sistémico. El ideal de la cooperación multilateral, que constituyó el núcleo de su legitimidad desde 1945, se encuentra hoy cuestionado por la reaparición de liderazgos nacionalistas y la erosión del consenso liberal. En 2019, The Economist publicaba un análisis premonitorio —The UN's grim future[1]— que planteaba tres posibles trayectorias: la marginalización de la ONU bajo el unilateralismo de Donald Trump, su supervivencia inercial o una improbable renovación[2]. Seis años después, la combinación de esas tres tendencias perfila el presente. El abandono del multilateralismo, la revalorización de la soberanía absoluta y el repliegue estadounidense han desestabilizado el andamiaje institucional que sustentaba la gobernanza global. La ONU ya no es el foro donde se arbitran los conflictos, sino el espejo donde se reflejan las fracturas del poder mundial.

El multilateralismo en crisis: causas y síntomas

Durante la Guerra Fría, la ONU fue un espacio de equilibrio: más que resolver conflictos, los gestionaba dentro de los límites impuestos por la disuasión nuclear y la lógica de los bloques. La parálisis del Consejo de Seguridad era funcional, no patológica; evitaba la confrontación directa entre las superpotencias. Tras el colapso soviético, el multilateralismo experimentó una expansión inédita. La década de 1990, marcada por la hegemonía estadounidense y la confianza liberal, permitió hablar de un «momento unipolar» donde las instituciones internacionales se percibían como extensiones benignas de un orden basado en normas. La aprobación de intervenciones tipo mantenimiento de la paz bajo mandato de la ONU (Kuwait, Somalia, Bosnia, Timor Oriental) simbolizaban esa convergencia.

Sin embargo, el optimismo fue efímero. Los atentados del 11-S y la guerra de Irak en 2003 revelaron la fragilidad del consenso multilateral: el Consejo de Seguridad quedó

[1] The Economist, «The UN's grim future», septiembre de 2019

[2] *El artículo «The UN's Grim Future», publicado por* The Economist *en septiembre de 2019, planteaba tres escenarios sobre la evolución institucional de Naciones Unidas: la marginalización bajo el unilateralismo estadounidense, la continuidad inercial sin reformas profundas y una improbable renovación estructural. La presente interpretación retoma esa tipología como marco analítico, adaptándola a la coyuntura geopolítica de 2025 y a la evolución del multilateralismo tras el retorno del trumpismo. No se trata de una cita textual, sino de una reelaboración argumental inspirada en aquel planteamiento.*

dividido, la legitimidad del uso de la fuerza se reinterpretó unilateralmente, y el principio de «seguridad colectiva» comenzó a erosionarse. A partir de entonces, el multilateralismo entró en una crisis prolongada de legitimidad, eficacia y representación, que creo que puede explicarse a través de tres vectores principales.

Parálisis institucional y declive de la autoridad política

La parálisis del Consejo de Seguridad es el síntoma más visible. Los vetos de Estados Unidos, Rusia y China han bloqueado resoluciones esenciales sobre Siria (2011-2022), Ucrania (desde 2014) o Gaza (2023-2025)[3]. Esta dinámica ha vaciado de contenido la noción de «responsabilidad de proteger» y ha reforzado la percepción de que la ONU solo actúa donde no existen intereses vitales de las grandes potencias[4]. Además, el Consejo refleja un desequilibrio geopolítico anacrónico. Ninguna de las potencias emergentes —India, Brasil, Sudáfrica o Nigeria— ocupa un asiento permanente, pese a representar gran parte de la población mundial. Las sucesivas propuestas de reforma han naufragado por falta de consenso, perpetuando una arquitectura congelada en 1945.

Tabla 1: Vetos Consejo Seguridad Gaza, Siria, Ucrania

Conflicto	Fecha	Proyecto	Proponentes	Vetado por	Descripción
Gaza	2023-10-18	S/2023/773	Brasil	Estados Unidos	Llamaba a pausas humanitarias y acceso de ayuda; condenaba ataques a civiles.
Gaza	2023-10-25	S/2023/792	EE. UU.	Rusia y China	Proyecto alternativo estadounidense sobre situación en Gaza.
Gaza	2023-12-08	S/2023/970	EAU	Estados Unidos	Alto el fuego humanitario inmediato y acceso sin trabas.
Gaza	2024-02-20	S/2024/173	Argelia	Estados Unidos	Alto el fuego humanitario inmediato en Gaza.

[3] https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/the-veto.php?utm_source=chatgpt.com
[4] https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_departments/Parliamentary_Library/Research/FlagPost/2025/September/UN_voting_patterns_reflect_the_changing_geopolitical_landscape?utm_source=chatgpt.com

Gaza	2024-03-22	S/2024/239	Rusia y China (borrador)	Rusia y China (contra el texto rival)	Borrador rival al de EE. UU.; veto al texto rival en sesión.
Gaza	2024-11-20	S/2024/835	(varios)	Estados Unidos	Demandaba alto el fuego en Gaza.
Gaza	2025-06-04	S/2025/353	(varios)	Estados Unidos	Alto el fuego inmediato, incondicional y permanente en Gaza.
Gaza	2025-09-18	S/2025/583	(varios)	Estados Unidos	Demandaba alto el fuego y acceso pleno de ayuda; liberación de rehenes.
Siria	2011-10-04	S/2011/612	Francia, Alemania, Portugal, Reino Unido	Rusia y China	Condenaba la represión del régimen sirio y abría la puerta a sanciones bajo el Art. 41.
Siria	2014-05-22	S/2014/348	Francia (y copatrocinadores)	Rusia y China	Remisión de la situación de Siria a la Corte Penal Internacional.
Siria	2017-11-16	S/2017/962	Francia, Italia, Japón, Suecia, Ucrania, Reino Unido y EE. UU.	Rusia	Prórroga del Mecanismo Conjunto de Investigación (JIM) sobre armas químicas.
Siria	2017-11-17	S/2017/970	Japón	Rusia	Otra propuesta de prórroga técnica del JIM sobre armas químicas.
Siria	2018-04-10	S/2018/321	Amplio grupo liderado por EE. UU. y aliados	Rusia	Mecanismo independiente para investigar uso de armas químicas tras Duma.
Siria	2019-09-19	S/2019/756	Bélgica, Alemania y Kuwait	Rusia y China	Alto el fuego en Idlib y protección de civiles.
Siria	2019-12-20	S/2019/961	Bélgica, Alemania y Kuwait	Rusia y China	Renovación del mecanismo transfronterizo de ayuda humanitaria.
Siria	2020-07-07	S/2020/654	Bélgica y Alemania	Rusia y China	Prórroga del acceso humanitario transfronterizo (dos pasos).
Siria	2020-07-10	S/2020/667	Bélgica y Alemania	Rusia y China	Nueva versión para prórroga de ayuda transfronteriza.
Siria	2022-07-08	S/2022/538	Irlanda y Noruega	Rusia	Prórroga de 12 meses del mecanismo de ayuda transfronteriza.
Ucrania	2014-03-15	S/2014/189	EE. UU. (42 copatrocinadores)	Rusia	Declaraba inválido el referéndum de Crimea y pedía abstenerse de reconocerlo.

Ucrania	2022-02-25	S/2022/155	EE. UU. y Albania	Rusia	Condenaba la invasión rusa y exigía retirada de fuerzas.
Ucrania	2022-09-30	S/2022/720	EE. UU. y Albania	Rusia	Condenaba los «referéndums» y la anexión de territorios ucranianos.

Erosión financiera y dependencia de donantes selectivos

El deterioro financiero constituye otro factor crítico. Estados Unidos, principal contribuyente histórico, ha reducido su aportación efectiva desde 2017, generando déficits estructurales que obligan a priorizar programas de corto plazo. Paralelamente, la creciente dependencia de contribuciones voluntarias —a menudo con destino específico o motivaciones políticas— debilita la autonomía de las agencias. Gran parte del presupuesto operativo de Naciones Unidas proviene de aportes condicionados. China, Arabia Saudí o los Emiratos Árabes han incrementado su financiación, buscando proyectar influencia, lo que ha provocado un cambio silencioso en los equilibrios internos y un mayor peso de los donantes no occidentales. Un informe del sistema de la ONU [5] muestra que la financiación de la ONU está cada vez más dominada por contribuciones «earmarked**»** (o sea, condicionadas/dirigidas a programas específicos) más que por aportes «core» (o principales). En 2022, las aportaciones condicionadas representaban aproximadamente el 67 % del total de ingresos del sistema de la ONU; los aportes «core» se habían reducido hasta el 29 % del total[6].

[5] https://financingun.report/un-financing/un-funding/total-revenue-un-system?utm_source=chatgpt.com
[6] Global Policy Forum (2023). *UN Funding and Financial Crisis Briefing Paper*.

Entity	Assessed 2023	Voluntary core 2023	Earmarked 2023	Revenue from other activities 2023	Total revenue 2023	2010-2023
UN Secretariat	3,278	228	2,983	1,057	7,546	3.7B 7.5B
UN-DPO	6,494		336	159	6,990	8.0B 7.0B
CTBTO	132		8	10	151	128.0M 150.5M
FAO	530	44	1,814	11	2,399	1.4B 2.4B
IAEA	460		325	34	819	598.2M 819.3M
IARC	27		22	4	54	45.4M 53.7M
ICAO	87		128	34	249	223.3M 248.5M
ICC	188		24	3	215	169.8M 215.1M
IFAD		349	258	213	820	434.7M 820.0M
ILO	411	17	393	100	921	673.7M 921.0M
IMO	43	18		26	87	74.4M 87.3M
IOM	71	46	3,158	253	3,528	1.2B 3.5B
IRMCT	69			7	76	80.2M 76.2M
ISA	9	1	0	3	12	10.0M 12.5M
ITC	40	3	108	8	160	76.3M 159.5M
ITLOS	13	4	1	1	18	11.7M 18.1M
ITU	153		23	56	231	173.5M 231.1M
OPCW	68		12	3	83	87.7M 83.3M
PAHO	105		234	807	1,147	850.1M 1.1B
UN Tourism	16		11	5	32	25.1M 31.8M
UN Women	10	109	476	24	619	236.2M 619.1M
UNAIDS		153	61	8	223	266.0M 222.5M
UNCCD	8		10	2	21	29.8M 20.6M
UNCDF		5	156	7	168	59.7M 167.6M
UNDP		548	4,822	565	5,934	5.7B 5.9B
UNEP	218	79	557	96	951	395.1M 950.8M
UNESCO	291	62	322	172	847	764.6M 846.7M
UNFCCC	33	0	55	28	116	85.7M 115.7M
UNFPA		364	1,091	223	1,678	890.2M 1.7B
UN-HABITAT	17	4	173	37	231	198.3M 230.7M
UNHCR	50	587	3,947	123	4,707	1.9B 4.7B
UNICEF		1,350	7,144	438	8,932	3.7B 8.9B
UNIDO	79		260	34	373	335.4M 372.9M
UNITAID		151	29	36	215	190.7M 215.3M
UNITAR			11	32	43	20.9M 43.3M
UNODC	35	7	417	71	529	259.4M 529.4M
UNOPS				1,280	1,280	90.5M 1.3B
UNRWA	38	718	737	40	1,533	408.7M 1.5B
UNSSC		5	16	1	23	11.3M 22.6M
UNU		21	32	65	118	61.5M 117.8M
UPU	45		41	30	117	40.0M 116.6M
WFP		624	8,150	350	9,124	4.3B 9.1B
WHO	494	237	2,564	46	3,341	2.3B 3.3B
WIPO	21		10	553	584	310.1M 583.7M
WMO	81	2	30	1	115	99.1M 114.6M
WTO	235		26	3	264	236.7M 264.3M
Total	**13,848**	**5,737**	**40,980**	**7,057**	**67,621**	39.6B 67.6B

i) Values are rounded and slight differences in totals may occur. ii) Values shown as zero in the table represent amounts below US$ 1 million.
iii) UNV and UNICRI revenues are included under UNDP and UNODC, respectively.
Source: Chief Executives Board for Coordination (CEB).
For notes – see page 110

Fig 1. Evolución de la financiación condicionada.

Fatiga normativa y pérdida de credibilidad

La ONU enfrenta además una inflación normativa sin capacidad de ejecución. El número de resoluciones, cumbres y marcos declarativos se ha multiplicado, pero su cumplimiento es mínimo.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son el caso paradigmático: a cinco años de 2030, menos del 20 % de las metas muestran avances sustanciales, y las más críticas retroceden. Con apenas una de cada seis metas de la Agenda 2030 en senda de cumplimiento, la señal es alarmante: el reloj de la sostenibilidad corre sin que el motor global acelere. Mientras que aproximadamente la mitad de las metas avanzan a paso lento, más de un tercio están estancadas o retrocediendo, en sectores clave como hambre, ciudades, océanos e instituciones. Según el informe de la ONU, el mundo ya ha entrado en una «emergencia de desarrollo»[7].

Esta brecha entre discurso y acción genera una fatiga normativa que socava la credibilidad institucional[8]. La opinión pública percibe la ONU como un foro retórico, incapaz de influir en la realidad.

El trasfondo político: desconfianza y soberanismo

En última instancia, la crisis del multilateralismo no es solo institucional o financiera, sino ideológica. La globalización ha generado ganadores y perdedores, y muchos gobiernos perciben las normas internacionales como un obstáculo a su soberanía o a sus proyectos nacionales. El discurso «anti-ONU» —que asocia las agendas globales con la intromisión moral o económica— se ha vuelto políticamente rentable. El caso de Donald Trump es paradigmático, pero no único: el auge del soberanismo en Europa, América Latina y Asia refuerza el repliegue nacional y erosiona el soporte político del sistema multilateral.

El legado de Trump y el retorno del nacionalismo estratégico

El primer mandato de Donald Trump (2017-2021) marcó un punto de inflexión en la política exterior estadounidense y en la historia del multilateralismo. Bajo la consigna «America First», la Casa Blanca sustituyó la diplomacia cooperativa por una estrategia transaccional, basada en el cálculo de beneficios inmediatos. Trump no solo redujo las aportaciones a las agencias de Naciones Unidas, sino que redefinió el papel de EE. UU.

[7] https://www.un.org/en/with-less-than-one-fifth-of-targets-on-track?
[8] Fues, T. (2024). «Normative Fatigue in Global Governance.» *Journal of Global Policy Studies*, 16(2), 88–104.

como potencia internacional, pasando de garante del orden liberal a actor que lo considera una carga.

Erosión del liderazgo moral estadounidense

Desde 1945, el liderazgo de Estados Unidos en la ONU había sido ambiguo pero constante: alternaba entre el pragmatismo y la defensa del ideal de gobernanza global. Trump rompió esa tradición al cuestionar abiertamente los fundamentos del orden liberal. Denunció los tratados comerciales multilaterales, se retiró del Acuerdo de París, abandonó el Consejo de Derechos Humanos y la UNESCO, y recortó fondos a la OMS en plena pandemia. Este comportamiento representó la cristalización de un malestar estructural dentro de la política estadounidense: la percepción de que el multilateralismo beneficia a rivales y no a contribuyentes. En su discurso ante la Asamblea General de 2018, Trump sintetizó esa visión con una frase emblemática: «We reject the ideology of globalism and embrace the doctrine of patriotism». Detrás de esa retórica, se escondía la convicción de que la hegemonía debía ejercerse de manera selectiva, no institucional[9].

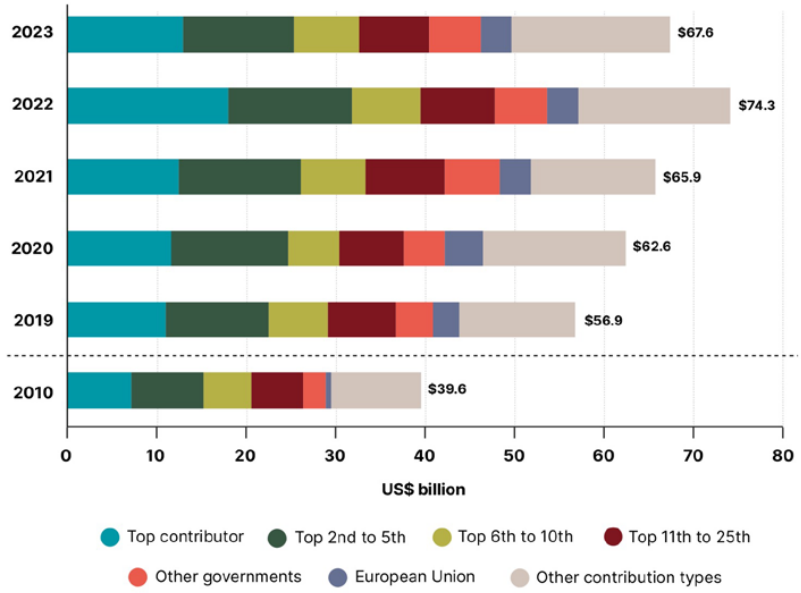


Fig 3 Contribuyentes presupuesto ONU . Fuente ONU Multipartner Trustfund

[9] Nye, J. (2023). *Do Morals Matter?* Oxford University Press.

La internacionalización del trumpismo

El impacto del trumpismo trascendió las fronteras de Estados Unidos. En el hemisferio occidental, gobiernos como el de Jair Bolsonaro en Brasil o Nayib Bukele en El Salvador adoptaron una narrativa de soberanía radical, replicando la crítica a los «burócratas internacionales». En Europa, Viktor Orbán y Matteo Salvini promovieron visiones similares, debilitando el consenso interno de la Unión Europea sobre política exterior. Trump contribuyó así a la legitimación global del nacionalismo estratégico, entendido como una doctrina que prioriza la autonomía frente a las reglas comunes.

El regreso del trumpismo y la desoccidentalización del orden

El retorno del trumpismo en 2025 —ya sea bajo su líder original o bajo una administración ideológicamente afín— consolida esa tendencia. La política exterior estadounidense actual combina pragmatismo económico con desconfianza hacia la diplomacia colectiva. Washington promueve alianzas ad hoc (AUKUS, QUAD, acuerdos bilaterales energéticos) en detrimento de los foros universales. Mientras tanto, China y Rusia aprovechan el vacío de liderazgo para proyectar una visión alternativa de la soberanía, centrada en la no injerencia y el control tecnológico. Esta «desoccidentalización» del orden global[10] refuerza la marginalización de la ONU: sin el compromiso político ni financiero de EE. UU., la organización carece del motor histórico que sostuvo su legitimidad durante ocho décadas[11].

La ONU en el nuevo orden fragmentado

El sistema internacional de 2025 se caracteriza por una fragmentación sin precedentes. Ya no existe un centro de gravedad único: el poder se distribuye entre múltiples polos, alianzas y coaliciones temáticas. En ese contexto, la ONU ha perdido su capacidad de coordinación estratégica, transformándose en un actor reactivo más que normativo.

Multiplicación de foros y erosión de centralidad

El auge de plataformas como el G-20, los BRICS+, la Organización de Cooperación de Shanghái o la CELAC ha desplazado parte de la deliberación global fuera del marco onusiano. Estos espacios ofrecen una gobernanza más ***ágil y políticamente menos***

[10] Mahbubani, K. (2020). *Has China Won? The Chinese Challenge to American Primacy*. PublicAffairs.
[11] Walt, S. M. (2022). «The Death of Globalism.» *Foreign Policy*.

costosa para los Estados, aunque a menudo sin mecanismos de rendición de cuentas. Mientras tanto, la ONU mantiene su función técnica —agencias humanitarias, salud, desarrollo—, pero carece de relevancia política.

Crisis de legitimidad normativa

La legitimidad de la ONU se ha visto comprometida por la doble moral de las potencias. La incapacidad del Consejo de Seguridad para detener la invasión rusa de Ucrania o para imponer un alto el fuego en Gaza demuestra el desajuste entre sus principios fundacionales y la realidad geopolítica. La norma del derecho internacional humanitario se erosiona ante la impunidad selectiva, y las sanciones multilaterales se aplican de modo fragmentado. Esta pérdida de autoridad simbólica alimenta la desafección del Sur Global, que percibe la estructura onusiana como un instrumento del Norte. A su vez, las potencias occidentales se frustran ante la inacción y optan por mecanismos paralelos, acelerando el círculo vicioso de la irrelevancia.

La dimensión tecnológica y los nuevos desafíos

El orden global actual introduce problemáticas que la ONU apenas logra abordar: inteligencia artificial, ciberseguridad, cambio climático, militarización del espacio, bioseguridad[12]. Los intentos de crear regímenes multilaterales en estas áreas chocan con intereses nacionales y con la asimetría de capacidades tecnológicas. El sistema onusiano, diseñado para conflictos estatales clásicos, carece de herramientas jurídicas y financieras para administrar estos desafíos de naturaleza híbrida.

El papel residual pero indispensable[13]

Pese a todo, la ONU conserva un valor simbólico y operativo innegable. Su red de agencias, sus misiones de paz y su capacidad logística siguen siendo esenciales para la gestión de crisis humanitarias y sanitarias. Sin embargo, esta función «residual» solo es sostenible si mantiene una mínima legitimidad política[14]. De lo contrario, corre el riesgo de convertirse en una ONG planetaria de lujo, sin poder ni dirección.

[12] United Nations University (UNU-CRIS, 2024). *Technology and Global Governance Report*.
[13] Acharya, A. (2021). *Multilateralism in a Multipolar World: From Collective Security to Collective Responsibility*. *International Affairs*, 97(3), 641–659.
[14] Weiss, T. G. & Daws, S. (2020). *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford University Press.

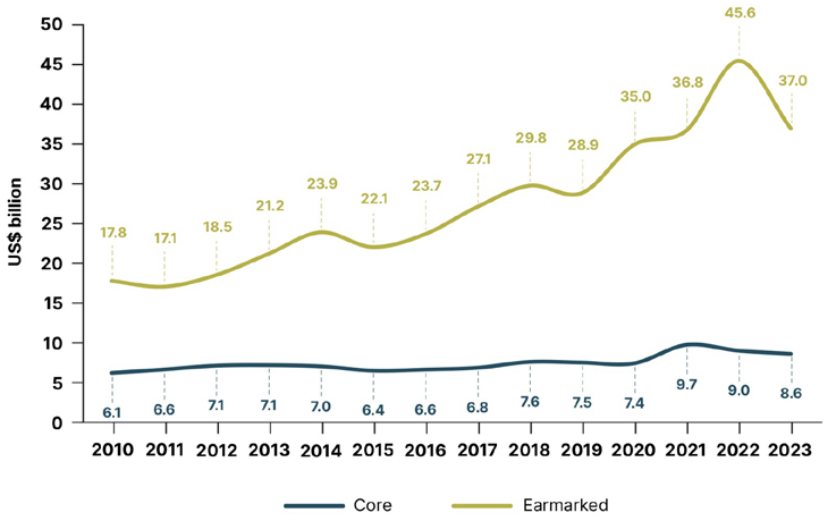


Fig 4: Presupuesto en ayuda humanitaria. Fuente UN Multipartner Trust Office

Escenarios para la próxima década

A partir de las tendencias descritas, pueden anticiparse tres trayectorias plausibles hacia las cuales podría evolucionar el sistema multilateral en un futuro próximo.

Irrelevancia funcional: la ONU como reliquia institucional

En este escenario, el declive del multilateralismo se consolida. La ONU se mantiene como una estructura administrativa encargada de tareas humanitarias, sanitarias y de desarrollo, pero sin influencia política. El Consejo de Seguridad se convierte en un espacio de retórica y veto; la Asamblea General, en un foro simbólico. Este desenlace sería el resultado del aislacionismo estadounidense, el uso instrumental de la ONU por parte de potencias emergentes, y la ausencia de consenso sobre reformas estructurales.

Reequilibrio multipolar: la ONU como foro de potencias intermedias[15] Un segundo escenario plantea una revitalización parcial impulsada por potencias medias —la Unión Europea, India, Brasil, México, Sudáfrica o Indonesia— que comprendan la utilidad de la cooperación frente a la competencia desbocada. Estas naciones podrían promover

[15] Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE. Potencias medias: transitando hacia un orden multipolar CE 225. Madrid 2024

reformas graduales: ampliación del Consejo de Seguridad, creación de fondos para bienes públicos globales y mecanismos de gobernanza compartida en materias críticas. Este escenario implicaría un multilateralismo pragmático y selectivo, donde la ONU actúe como paraguas de coordinación más que como autoridad jerárquica y una revitalización de estas potencias intermedias[16].

En un contexto en el que las economías avanzadas se repliegan sobre sí mismas, las potencias intermedias emergen como los nuevos garantes de los bienes públicos globales. Su posición geopolítica y su experiencia en gestión de crisis las sitúan en condiciones favorables para impulsar iniciativas en materia de cambio climático, salud pública o sostenibilidad de la deuda. El ejemplo más reciente es la propuesta brasileña, durante su presidencia del G20, de establecer un impuesto global a las grandes fortunas con el fin de financiar la acción climática[17]. De prosperar, esta medida podría movilizar cientos de miles de millones de dólares y contribuir a cerrar la brecha de financiación que afecta a los países de renta baja[18].

Sin embargo, es improbable que las potencias intermedias se conviertan en un bloque homogéneo o dotado de gran influencia internacional. Sus intereses estratégicos y económicos son demasiado dispares como para articular una agenda común en seguridad o desarrollo. Hasta ahora, su impacto colectivo ha sido limitado: los BRICS, creados en 2009 con vocación de contrapeso al G7, han ofrecido más gestos simbólicos que resultados tangibles[19]. La reciente ampliación del grupo —que incorpora a Egipto, Etiopía, Irán y los Emiratos Árabes Unidos— incrementa su peso demográfico y geoeconómico, pero también su heterogeneidad. La ausencia de una visión compartida hace difícil imaginar un accionar coordinado y sostenido en el tiempo.

Una corriente extendida entre economistas y politólogos sostiene que el equilibrio de la economía mundial requiere un hegemón dispuesto a asumir los costes del sistema. Según la teoría de la «estabilidad hegemónica», solo una potencia dominante puede garantizar el libre comercio, proteger las rutas marítimas y hacer cumplir las normas internacionales, como ocurrió con el Reino Unido bajo el patrón oro o con Estados Unidos

[16] Hurrell, A. (2022). «Global Order and the Rise of the Rest.» *Survival*, 64(4), 7–24.
[17] *The Economist*, «Brazil's G20 and the Global Wealth Tax Proposal,» *The Economist*, junio de 2024.
[18] United Nations Development Programme (UNDP), *Closing the Climate Finance Gap*, Informe 2024
[19] Stuenkel, O. (2022). *The BRICS and the Future of Global Order*. Lexington Books

tras 1945. Desde esta óptica, la multipolaridad equivaldría a un retorno al desorden económico y la fragmentación.

Pero esa lectura resulta insuficiente para explicar la realidad contemporánea. Ningún Estado tiene hoy incentivos para desconectarse del sistema global: la interdependencia económica es demasiado profunda[20]. Cada país combina, con distinto grado, apertura y proteccionismo, en función de sus capacidades y de sus prioridades industriales. En la práctica, los gobiernos actúan como árbitros de su propia inserción en la economía mundial, equilibrando el interés nacional con la necesidad de cooperación.

Un escenario ideal supondría que Estados Unidos —eventualmente junto a China— asumiera de nuevo el liderazgo en la provisión de bienes públicos globales, desde la financiación climática hasta la transferencia tecnológica para la descarbonización21. Sin embargo, la disposición de las grandes potencias a desempeñar ese papel es escasa. Las economías avanzadas muestran una creciente fatiga de responsabilidad, reacias a sostener los costes de la gobernanza global, y nada indica que esa tendencia vaya a revertirse a corto plazo.

La experiencia reciente ha demostrado, además, que el poder hegemónico puede ser tanto benévolo como coercitivo. Las mismas estructuras que facilitan la cooperación pueden utilizarse para imponer normas que favorezcan intereses particulares o para sancionar a los Estados que se apartan de las directrices del hegemón. Las medidas punitivas extraterritoriales de Estados Unidos contra Irán o Rusia ilustran cómo la interdependencia económica puede transformarse en un instrumento de coerción política[22].

En consecuencia, la principal aportación de las potencias intermedias podría consistir en ofrecer un modelo alternativo de gobernanza: demostrar que la multipolaridad puede ser viable y compatible con la estabilidad internacional. Su ejemplo puede servir para delinear un orden más equilibrado, donde el liderazgo se ejerza de forma distribuida y responsable. No obstante, para cumplir ese papel deberán consolidarse como actores

[20] Baldwin, R. (2019). *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*. Harvard University Press
[21] Nye, J. S. (2024). «Middle Powers and the Future of Global Governance.» *Project Syndicate*, enero 2024
[22] Tooze, A. (2023). «Sanctions and Power in the Post-Western Order.» *Foreign Policy*, 12 de abril de 2023

previsibles y transparentes, comprometidos tanto con la cooperación regional como con una mayor rendición de cuentas interna[23].

Reinvención estructural: la ONU como red de gobernanza global

El escenario más ambicioso supone una transformación conceptual del multilateralismo. En lugar de una organización piramidal y estatal-centrista, emergería una ONU en red, articuladora de plataformas temáticas y alianzas flexibles. Este modelo permitiría integrar a actores no estatales —empresas, universidades, ONGs, ciudades— en la formulación de normas globales. El Consejo de Seguridad podría transformarse en un Consejo Global de Estabilidad, con representación variable según la naturaleza de las crisis. Aunque visionario, este modelo responde a una realidad: los desafíos del siglo XXI —climáticos, tecnológicos, sanitarios— no pueden resolverse mediante estructuras concebidas para 1945[24].

Conclusiones

El abandono del multilateralismo constituye uno de los fenómenos más significativos del orden internacional contemporáneo[25]. No se trata de una crisis de eficiencia, sino de legitimidad y voluntad política. La renuncia al principio de cooperación implica aceptar un escenario dominado por la ley del poder.

La ONU sigue siendo el único foro universal para canalizar las diferencias dentro del derecho internacional. El trumpismo simboliza la deriva hacia la política exterior transaccional, pero también nos demuestra que la cooperación global no puede depender de una sola potencia.

El futuro de la ONU reflejará el equilibrio entre poder y norma. Si las potencias optan por el interés inmediato, el multilateralismo se convertirá en una reliquia; si reconocen la necesidad de la seguridad

Francisco Márquez y de la Rubia
Analista Principal del IEEE
@Fmarquezdlr

[23] Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), *Cuaderno de Estrategia 225: Potencias medias. Transitando hacia un orden multipolar*, Madrid, 2024.
[24] Amrita Narlikar, «Reimagining Multilateralism for a Fragmented World,» *Global Policy Journal*, vol. 15, no. 1, 2024.
[25] Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) (2024). *Cuaderno de Estrategia 229: El orden liberal en crisis*.

Documento
Análisis

72/2025 18 de noviembre de 2025

Rubén Campos Palarea

Desafíos internos

Desafíos internos

Publicado originalmente en:
India: claves en su ascenso a potencia global
Editado en mayo de 2025

Resumen:

El presente capítulo se centrará en dar una visión estructural de los retos internos de la India para cimentar su rol como un actor internacional crecientemente relevante a nivel global. Para ello se presentará su situación demográfica y económica, con sus retos y oportunidades, grandes avances y también claroscuros. En este sentido, se analizará la situación social en el país, destacando junto con los progresos de las últimas décadas, las todavía importantes desigualdades, incluyendo desde el prisma de los derechos de las mujeres o la sociedad de castas. Por último, se explicará cómo la democracia más grande del mundo afronta desafíos como la polarización, la diversidad regional y la convivencia entre diferentes identidades.

Palabras clave:

India, Modi, BJP, Partido del congreso, Demografía, Economía, Género, Desigualdad, Sociedad de castas, Democracia, Polarización, Diversidad.

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.

Internal challenges

Abstract:

This chapter will focus on providing a structural overview of India's internal challenges in cementing its role as an increasingly relevant international player on the global stage. To this end, its demographic and economic situation will be presented, with its challenges and opportunities, major advances, and also its ambiguities. In this regard, the country's social situation will be analysed, highlighting, alongside the progress achieved in recent decades, the still significant inequalities, including those viewed through the lens of women's rights and the caste society. Finally, it will explain how the world's largest democracy faces challenges such as polarisation, regional diversity, and coexistence among different identities.

Keywords:

India, Modi, BJP, Congress Party, Demography, Economy, Gender, Inequality, Caste system, Democracy, Polarisation, Diversity.

Introducción

El presente capítulo se centrará en dar una visión estructural de las capacidades y retos internos de la India para cimentar su rol como un actor internacional crecientemente relevante a nivel global. Uno de los libros que mejor han definido este nuevo rol de la India es *The New World Disorder and The Indian Imperative*. Sus autores son Shashi Tharoor, político y analista y Samir Saran, presidente de la Observer Research Foundation (ORF), el centro de pensamiento o *think tank* sobre relaciones internacionales más influyente del país. En dicha obra, dos de los pensadores indios más influyentes en el campo internacional suman sus esfuerzos para compartir una visión india de la crisis del orden internacional liberal surgido tras la Segunda Guerra Mundial, a la que caracterizan como «el nuevo desorden mundial» (Tharoor y Saran, 2020).

Estos dos autores consideran que la India tiene un papel fundamental que jugar por su creciente influencia a nivel geopolítico que le podría dar un rol protagonista en las grandes discusiones globales sobre seguridad, el cambio climático o la gobernanza del nuevo escenario digital. Todo alrededor de las capacidades y recursos fundamentales que la India ha construido tras su independencia del Imperio británico a mediados del siglo XX. Dos de los aspectos claves de esa nueva India son el compromiso sostenido con la democracia constitucional y su identidad como potencia global no hegemónica. El *imperativo indio* del que hablan en su reciente obra es una reivindicación de este nuevo actor global asiático y su diplomacia, apoyada en su poder blando. Tharoor y Saran destacan, sin embargo, los desafíos que la India enfrenta para alcanzar este estatus de poder global. Estos retos de carácter interno van a ser el centro de la atención del presente capítulo.

India vive un momento de grandes transformaciones y sus líderes no solo políticos sino también sociales, del mundo de la empresa, académicos o intelectuales como Tharoor y Saran plantean sus propios escenarios sobre su papel como un actor cada vez más influyente en el ámbito internacional, mientras que en paralelo tiene que afrontar retos internos claves como la evolución demográfica, la desigualdad o la gobernabilidad democrática.

Para entender mejor esta dinámica se presentará su situación demográfica y económica, se analizarán las implicaciones sociales de la misma, incluyendo la desigual situación de la mujer india y los grupos más desfavorecidos por la organización social de castas y se

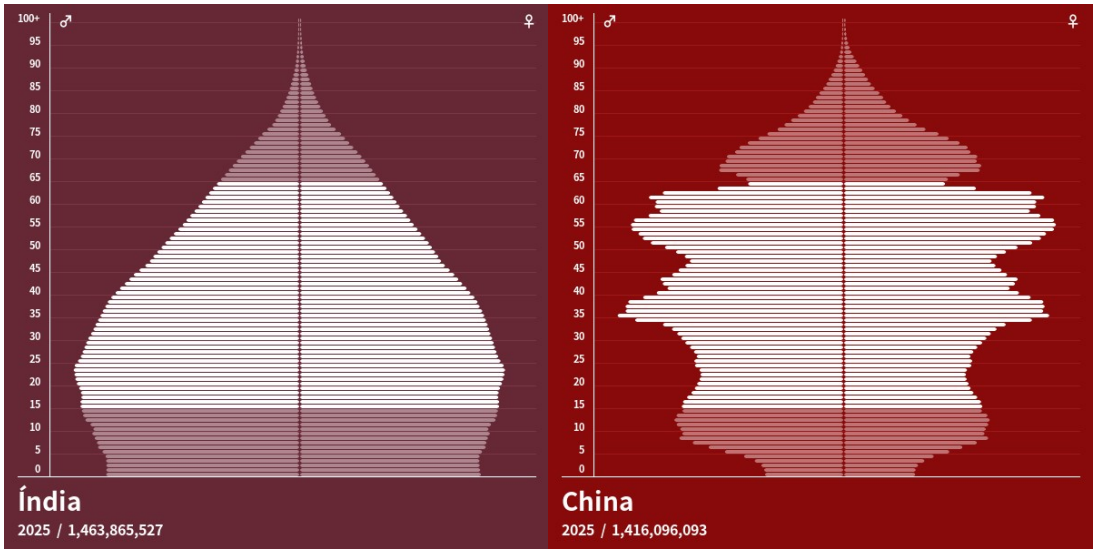
explicará cómo la democracia más grande del mundo afronta desafíos como la polarización, la diversidad regional y la convivencia entre diferentes identidades.

Demografía

La población de India se ha multiplicado casi por cuatro desde su nacimiento como Estado moderno en 1947, convirtiéndola en una gran potencia demográfica. Según estimaciones recientes de las Naciones Unidas, el país del sur de Asia ha superado a China como el más poblado del mundo, sobrepasando los 1400 millones de habitantes (UNDESA, 2022). Un enorme avance comparado con los 361 millones con los que contaba según el censo nacional del año 1951.

Aunque este dato ha generado interés mediático y suele ser incluido en las informaciones o análisis recientes que se hacen sobre el país asiático (El País, 2023), lo relevante no es necesariamente la cantidad de habitantes sino el modelo de su crecimiento y el dividendo demográfico positivo de su pirámide poblacional, con una ciudadanía todavía mayoritariamente joven. Este elemento es clave para una promesa en el corto plazo de continuado crecimiento económico, pero no es algo estático. En los actores políticos claves del país preocupa su posible evolución futura ya que la tasa de natalidad y mortalidad están ambas en descenso (UNDESA, 2022), lo que implica una mayor expectativa de vida y menores tasas de fecundidad y un posible cambio en las siguientes décadas de esta pirámide poblacional.

Si esta tendencia continua en el futuro, la India tendrá que enfrentar el reto del envejecimiento de una parte significativa de sus ciudadanos, ya que el porcentaje de personas mayores de sesenta años aumentará en los próximos veinte años. Una pirámide poblacional marcada por una mayor presencia de personas jubiladas es un aspecto que supone un reto fundamental económico y que en el momento presente lastra las expectativas de crecimiento de la economía de su vecino chino (Esteban, 2024). Por todo ello y según el ya mencionado político y analista indio Shashi Tharoor su país tiene «una estrecha ventana de oportunidad para aprovechar el crecimiento de su fuerza laboral productiva para impulsar el desarrollo económico» (Tharoor, 2022).



Cuando se compara la población india con la china hay que destacar no solo cómo les afecta sus diferentes pirámides poblacionales, sino también que China tiene un territorio aproximadamente de 9,6 millones de kilómetros cuadrados, mientras que la India solo cuenta con un tercio de ese mismo espacio con 3,3 millones de kilómetros cuadrados. Por tanto, la densidad de población de la India es casi tres veces mayor que la de China. India con mucho menos territorio y recursos tiene que cuidar, educar, alimentar y proporcionar trabajo a una cantidad de población similar.

El auge demográfico de la India en la segunda mitad del siglo XX coincidió con una transformación económica que trajo importantes mejoras en la esperanza de vida, el nivel de desarrollo y la producción de alimentos. El aumento de la población y cómo poder proporcionar recursos educativos o sanitarios, así como empleo, ha preocupado a las autoridades, como indica medidas reflejadas en un estudio del Pew Research Center de Estados Unidos (2021): algunos estados y territorios desalientan las familias numerosas imponiendo sanciones, como prohibir a los padres con más de dos hijos recibir servicios sociales u ocupar cargos políticos.

> «En 2017, el Ministerio de Salud y Bienestar de la India lanzó un programa integral de planificación familiar con el objetivo de reducir la fertilidad a niveles de reemplazo para 2025 mediante la mejora de las instalaciones de atención

> médica, el acceso a anticonceptivos y la educación sobre salud reproductiva, particularmente en áreas con tasas de fertilidad relativamente altas» (Pew Research Center, 2021).

Otro reto demográfico son los patrones de desigualdad regional. Los estados del norte de la India siguen en proceso de crecimiento poblacional, mientras que en el sur el aumento de personas ya se ha estabilizado. Incluso en algunos estados sureños como Kerala la población se está reduciendo. Los estados del norte, más pobres, menos educados y que en gran medida hablan hindi, el idioma nacional de la familia lingüística devanagari, representan una parte significativa del incremento, mientras que los estados del sur que tienen una identidad cultural diferente, hablando por ejemplo lenguas de la familia dravídica muy diferentes a las de sus vecinos del norte, han limitado la expansión poblacional de una forma más eficaz, debido a un mejor desarrollo humano y a mejores políticas educativas (Tharoor, 2022). En general, los estados del sur de la India (como Tamil Nadu, Karnataka, Kerala, Telangana y Andhra Pradesh) no solo tienen un crecimiento poblacional más lento, sino que están más desarrollados económicamente y en términos de indicadores sociales que muchos estados del norte (como Uttar Pradesh, Bihar, Jharkhand y Madhya Pradesh).

Otro reto relacionado con el tema demográfico y la diversidad regional tiene que ver con la dimensión democrática. El mayor peso demográfico de los estados del norte que se acaba de describir debería haberle otorgado por número proporcional de ciudadanos una mayor representación parlamentaria a nivel federal. Sin embargo, preocupada por los desequilibrios regionales, la primera ministra Indira Gandhi del Congreso Nacional Indio promovió una reforma legislativa en 1976 para congelar los efectos del censo en la distribución de escaños. Veinticinco años después el primer ministro Atal Behari Vajpajee del otro gran partido político indio, el nacionalista hindú Bharatija Janata Party (BJP), renovó esta situación por otros veinticinco años por lo que la distribución parlamentaria ha seguido sin incluir el mayor aumento de la población en los estados del norte.

El actual gobierno de Narendra Modi, también del BJP, tendrá que tomar una decisión sobre si continuar con esta situación anómala en 2026, medio siglo después de la reforma de Indira Gandhi o restructurar la distribución de escaños según la población actual. Una decisión de reconfigurar la distribución de escaños en función del censo

actual daría un mayor poder al norte del país respecto al sur, en una decisión clave respecto a los equilibrios de poder internos. Para Tharoor (2022), si bien este escenario haría «que el parlamento indio fuera más representativo», también les daría a los estados del norte una mayoría de dos tercios en el parlamento o Lokh Sabha, lo que le permitiría con el apoyo de quién consiga estos votos enmendar la constitución a voluntad sin contemplar necesariamente los deseos de los representantes de los estados del sur.

Economía

Durante la última década con los gobiernos del primer ministro Narendra Modi, la India ha experimentado un crecimiento económico continuado, en línea con el que ha venido disfrutando desde principios de siglo XXI y sobre el que ha construido sus aspiraciones de convertirse en un actor global, al mismo tiempo que también ha enfrentado desafíos importantes.

El gobierno del Bharatija Janata Party ha implementado importantes reformas económicas como la desmonetización en 2016, el impuesto sobre bienes y servicios (Good and Services Tax, GST) en 2017 y diversas iniciativas centradas en la digitalización y el fortalecimiento de las infraestructuras incluyendo acceso a electricidad, agua potable o saneamiento (Pérez López, 2020). El objetivo de la política económica de Modi ha sido simplificar el sistema fiscal, reducir la corrupción y aumentar la formalización de la economía, además de mejorar el entorno para los negocios. Iniciativas como *Make in India* y *Atmanirbhar Bharat* (producir en la India o la India que depende de sí misma, en la traducción al español) han buscado con mayor o menor eficacia fortalecer la autosuficiencia y la industria nacional.

Los avances en estos últimos años han sido importantes y se han reflejado en la mejora de la India, por ejemplo, en el índice del Banco Mundial que mide la capacidad de los estados de promover y facilitar la actividad empresarial en su territorio*, Ease of Doing Business*, (del puesto 142 al 63 en solo cinco años) y en la atracción de inversión extranjera directa que ha ido gradualmente aumentando de forma constante desde 2014 (Pérez López, 2020). Un dato especialmente relevante es que, durante los gobiernos de Narendra Modi entre 2014 y 2022, el PIB *per cápita* ha aumentado de cinco mil a siete mil dólares, un incremento de un 40 % en solo ocho años. Según el Fondo Monetario

Internacional, se prevé que los resultados de la economía de la India en 2024 den una tasa de crecimiento del 6,5 % en 2024. Esto es más alto que el crecimiento proyectado de China del 4,6 % y supera el de cualquier otra gran economía del mundo (Sen, 2024).

Estos excelentes datos macroeconómicos no evitan que la economía india también haya enfrentado dificultades en los últimos años. La pandemia de COVID-19 tuvo un impacto devastador, con una disminución del PIB de alrededor del 7,3 % en 2020. La recuperación ha sido rápida con un crecimiento aproximado de un 6,4 % en 2023 y el proyectado de 6,5 % en 2024, pero millones de trabajadores informales fueron gravemente afectados. En esta línea, las reformas agrícolas y laborales del gobierno de Modi han sido controvertidas y han generado importantes protestas, sobre todo entre los agricultores. Estas leyes permitían a los agricultores vender sus productos fuera de los mercados regulados por el gobierno, facilitaban acuerdos directos entre productores y empresas y reducían el papel de los intermediarios. Sin embargo, los agricultores, especialmente de las regiones de Punjab y Haryana, protestaron masivamente alegando que las reformas beneficiarían a grandes corporaciones y pondrían en riesgo los precios mínimos de compra garantizados previamente por el gobierno. Tras un año de protestas y bloqueos en Nueva Delhi, Modi anunció en noviembre de 2021 la derogación de las leyes, marcando una de las mayores concesiones de su gobierno ante la presión popular (Narula, 2022).

Aunque los sucesivos gobiernos de Modi han logrado expandir la economía de la India, no han tenido el mismo éxito en la generación de empleos productivos para la gran cantidad de trabajadores no cualificados. Aproximadamente el 40 % de la población activa sigue trabajando en la agricultura, mientras que solo un 20 % lo hace en la industria o servicios empresariales como el sector tecnológico. A pesar de múltiples iniciativas para impulsar los empleos en el sector industrial, como el programa Make in India desde 2014 y el reciente esquema de incentivos a la producción de 2023, la participación de la industria en la economía no ha crecido significativamente (Sen, 2024).

Para que la India logre una industrialización intensiva en mano de obra como la de China, se requieren reformas estructurales profundas en los mercados de productos, trabajo y crédito. Sin embargo, estos cambios son políticamente complejos, ya que implican enfrentarse a los intereses de los poderosos conglomerados empresariales y los sindicatos del país. El tercer mandato consecutivo del gobierno de Modi tendrá como uno

de sus mayores desafíos la creación de empleos productivos fuera del sector agrícola para una juventud cada vez más educada y ambiciosa.

Conscientes de las dificultades de proporcionar empleo de calidad a una buena parte de la población, el gobierno de Modi, especialmente en su segundo mandato ha puesto en marcha política públicas destinadas a proporcionar recursos económicos y materiales a la población menos privilegiada en una política denominada por algunos expertos como *nuevo bienestarismo* o n*ew welfarism* en inglés (Anand *et al.*, 2020).

El nuevo bienestarismo del gobierno de Narendra Modi representa un enfoque opuesto al que su alternativa política en el centro izquierda, el Partido del Congreso, ha desarrollado durante décadas en cuanto a políticas públicas de redistribución e inclusión. No prioriza la oferta de bienes públicos como la salud básica o la educación primaria o el fortalecimiento de la red de seguridad pública que los gobiernos indios anteriores del Partido del Congreso han promovido con éxito desigual. Su apuesta es facilitar que el gobierno, con un fuerte apoyo en herramientas tecnológicas y digitales, entregue directamente a los grupos más desfavorecidos bienes y servicios esenciales normalmente proporcionados por el sector privado, como cuentas bancarias, gas para cocinar, retretes y lavabos, electricidad, vivienda y, más recientemente, agua y también dinero en efectivo (Anand *et al.*, 2020).

Un ejemplo paradigmático de esta política se ha producido con la implementación del programa Aadhaar, lanzado en 2009 durante el gobierno del Partido del Congreso, previo al de Narendra Modi. Aadhaar es un sistema de identificación biométrica que asigna un número único de doce dígitos a cada residente en India, basado en datos como huellas dactilares y escaneos del iris. Aadhaar es una piedra angular en la estrategia de gobernanza digital de la India, reflejando el enfoque del gobierno de Modi hacia un *nuevo bienestarismo* que combina tecnología y políticas sociales para la inclusión y el desarrollo.

Curiosamente, el programa en sus orígenes enfrentó numerosas críticas, incluyendo las del entonces candidato Narendra Modi, quien en 2014 lo calificó de «artimaña política» (The wire, 2024). Pese a ello, el gobierno de Modi adoptó y amplió significativamente el programa tras ganar las elecciones ese mismo año y asumir el poder. En 2016, la administración de Modi promulgó la Ley Aadhaar, consolidando el uso de la iniciativa en

diversas iniciativas gubernamentales. Hoy en día el 99 % de los indios mayores de edad están incluidos en dicho programa (Sen, 2024).

Bajo el liderazgo de Modi, Aadhaar se ha integrado en múltiples esquemas para mejorar la eficiencia de las políticas públicas de redistribución y reducir el fraude. Por ejemplo, se ha utilizado en la campaña *Pradhan Mantri Jan Dhan Yojana* para facilitar la inclusión financiera, permitiendo la apertura de millones de cuentas bancarias para personas previamente no bancarizadas. En 2024, el 71,1 % de los indios tienen una cuenta en una institución financiera comparado con el 48,3 % que contaba con una diez años antes, cuando Modi comenzó su primer mandato (Sen, 2024).

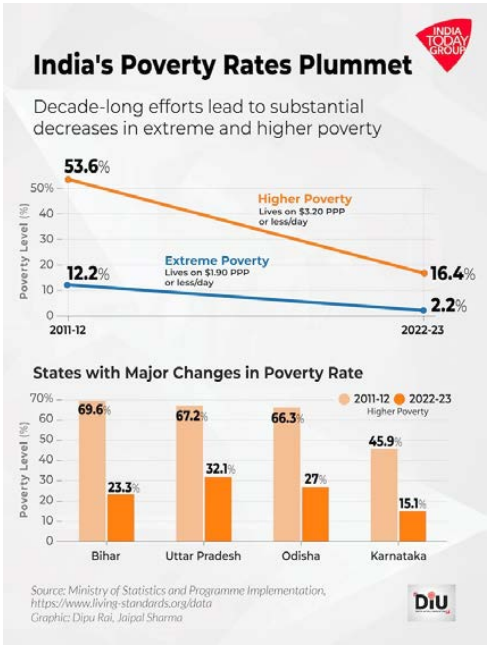
La implementación de Aadhaar, con esta visión de «nuevo bienestarismo» ha permitido al gobierno federal indio y a los diferentes estados que lo conforman distribuir beneficios a la población con menos recursos, directamente a través de sus cuentas bancarias vinculadas a Aadhaar. También ha ayudado a frenar las habituales corruptelas de intermediarios en la entrega de subsidios a los hogares pobres, que durante mucho tiempo han sido un grave problema de la prestación de asistencia social en la India.

Con este esquema, el gobierno de Modi en los últimos años ha suministrado grandes cantidades de bienes esenciales como retretes e inodoros y utensilios para cocinar, que normalmente tenían que adquirirse de forma privada. Según el exconsejero económico del gobierno de Modi en su primer mandato, Arvind Subramanian, el cálculo del nuevo bienestarismo es que existe una gran oportunidad electoral al proporcionar bienes y servicios tangibles, como un inodoro o una cuenta bancaria, a las clases más desfavorecidas. Cuando el gobierno promete dinero en efectivo o baños, todos pueden monitorear el progreso de si el dinero llega a las nuevas cuentas bancarias o los inodoros se han instalado o no en las casas de las familias de menores ingresos (Anand *et al*., 2020).

A pesar de sus beneficios en términos de eficiencia y ahorro, Aadhaar ha sido también objeto de críticas por preocupaciones relacionadas con la privacidad y la seguridad de los datos. Algunos expertos señalan que el sistema podría facilitar la vigilancia estatal y socavar principios democráticos (Bhatia, 2021)

Desigualdades sociales y de género

Resulta evidente que el gran reto del gobierno y la sociedad india en su conjunto es el de hacer compatibles los índices de crecimiento de la economía, de los que se ha dado cuenta en la sección anterior, con reformas adecuadas para que porcentajes más amplios de la población puedan beneficiarse del aumento de la influencia y la riqueza del país. En esta línea y durante la última década, la India ha logrado avances significativos en la reducción de la pobreza, especialmente en términos de pobreza multidimensional, de acuerdo con los datos proporcionados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Entre 2015 y 2021, alrededor de 135 millones de personas, en especial en áreas rurales, salieron de la pobreza multidimensional, lo que redujo la tasa de pobreza de 24,85 % a 14,96 %. Las áreas rurales redujeron la pobreza más rápidamente, pasando del 32,59 % al 19,28 %, mientras que la pobreza en las áreas urbanas se redujo proporcionalmente a menos nivel del 8,65 % al 5,27 % (NITI Aayog, 2023).



Sin embargo, según un informe reciente del World Inequality Lab, la desigualdad económica en la India es todavía una de las más relevantes a nivel mundial, a pesar de su reciente crecimiento económico. Este informe proporciona un análisis detallado de la

distribución de la riqueza en India y destaca las crecientes disparidades económicas en el país. En términos de riqueza, el 10 % más rico de la población posee el 77 % del total de la riqueza nacional y solo el 1 % más rico controla el 53 %. En contraste, la mitad más pobre de la población tiene solo el 4,1 % de la riqueza del país (Bharti *et al*., 2023)

Un aspecto preocupante desde la perspectiva de los gobiernos de Modi que el informe destaca es que la desigualdad económica disminuyó desde la independencia de India en 1947 hasta principios de los años ochenta. Durante esas décadas la actual oposición del Partido del Congreso fue la fuerza dominante a nivel político. Desde entonces, la desigualad ha ido en aumento, con un crecimiento exponencial, especialmente entre 2014 y 2023, donde la concentración de riqueza entre la élite del país se ha intensificado, alcanzando sus niveles históricos más altos (Bharti *et al*., 2023). En términos de participación en los ingresos nacionales, la élite económica de India supera incluso a países con altos niveles de desigualdad como Sudáfrica, Brasil y Estados Unidos.

El informe también plantea preocupaciones sobre el carácter regresivo del sistema tributario de la India, cuando se analiza desde la perspectiva de la riqueza neta. Actualmente, el sistema fiscal no consigue recaudar suficientes recursos de las enormes fortunas acumuladas por la élite, lo que contribuye a la persistencia de la desigualdad. El informe del World Inequality Lab propone una reestructuración de la política fiscal que contemple tanto los ingresos como la riqueza, así como mayores inversiones públicas en sectores clave como salud, educación y nutrición, para garantizar que los beneficios del crecimiento económico lleguen a una mayor parte de la población y no solo a las élites, aunque remarca que este tipo de medidas han sido descartadas tanto por parte del gobierno de Narendra Modi como de los sectores económicos más privilegiados (Bharti *et al*., 2023).

Otro aspecto fundamental del informe, que apunta a un problema estructural de India para poder afrontar el reto de la desigualdad económica y la pobreza, es la mala calidad de los datos económicos en las fuentes oficiales del país, señalando que la disponibilidad y precisión de la información ha disminuido en los últimos años. Como resultado, las estimaciones actuales sobre la desigualdad son solo tentativas y no reflejan completamente la realidad económica del país. Se trata de un problema histórico en la India, pero con los avances en digitalización y el progreso económico y modernización en otros aspectos de la burocracia y las políticas públicas, también subraya la necesidad

y responsabilidad del gobierno de Modi de mejorar la recopilación de datos y garantizar mayor transparencia en la información oficial para diseñar políticas más efectivas contra la desigualdad (Bharti *et al.*, 2023).

Otro aspecto que considerar en este marco, son las desigualdades de género ya que la India, entre otros problemas en este campo, tiene una proporción de sexos desequilibrada debido a prácticas como el aborto selectivo de fetos femeninos y la preferencia por hijos varones en muchas áreas rurales y urbanas. El feminicidio incluye casos de homicidios relacionados con dotes, asesinatos por honor y feminicidios prenatales. Esta forma de violencia está arraigada en las estructuras patriarcales de la sociedad india y es una extensión de las desigualdades de género que existen a nivel social, cultural y económico (Mitra vom Berg, 2021).

La experta Nishi Mitra vom Berg del Tata Institute of Social Sciences en un capítulo sobre esta problemática de 2021 en el manual sobre feminicidios de la editorial Routledge contextualiza cómo el sistema social predominante de castas, las normas de género tradicionales y las prácticas de control sobre la autonomía femenina contribuyen al mantenimiento en la India de una de las tasas más altas de feminicidios a nivel mundial (Mitra vom Berg, 2021). La cultura de la impunidad y la falta de aplicación efectiva de las leyes también juegan un papel crucial en la perpetuación de estos crímenes. La autora argumenta que, a pesar de los avances en la legislación, como la ley de protección contra la violencia doméstica de 2005, la implementación de estas políticas públicas es deficiente en muchas áreas del país, en especial en zonas rurales.

Estos patrones de comportamiento analizados por Mitra vom Berg llevan a que en el Global Gender Gap Report 2024 del Foro Económico Mundial, India ocupe el puesto 129 de 146 países que el informe analiza en desigualdad de género. Existe una brecha significativa en la participación económica y las oportunidades para las mujeres, el acceso a la educación y la violencia de género (Global Gender Gap Report, 2024).

Pese a esta situación de desigualdad, algunos avances se han logrado en los últimos años. Según datos del gobierno de la India a través del Informe Nacional sobre la Salud Familiar que recoge información de 2019 a 2021 (International Institute for Population Sciences, 2021) se observó un incremento en la tasa de alfabetización femenina en comparación con informes anteriores. En el estudio previo de 2015-16, la tasa de alfabetización femenina era del 70,3 %, mientras que en el de 2021 alcanzó el 72,9 %.

Esto indica una ligera mejora general en la alfabetización de las mujeres en India, aunque todavía está por debajo de la tasa de alfabetización masculina, que en el estudio más reciente llega al 84,9 % (International Institute for Population Sciences, 2021). Además, persisten disparidades significativas entre géneros y regiones, especialmente en áreas rurales, donde las mujeres aún enfrentan barreras sociales y culturales significativas para acceder a la educación.

Respecto a la violencia de género el Informe Nacional sobre Salud Familiar destaca que una proporción significativa de mujeres ha experimentado alguna forma de violencia doméstica. En concreto casi una de cada tres mujeres de entre 15 y 49 años (el 31,1 %) han sufrido algún tipo de violencia física o sexual por parte de su pareja en algún momento de sus vidas. De las mujeres que declararon haber experimentado violencia por parte de su pareja, aproximadamente un 5,7 % de ellas indicaron que la violencia ocurrió en los últimos doce meses. Aunque ha habido una ligera disminución en estos casos respecto a informes previos, la situación sigue siendo preocupante, subrayando la necesidad de intervenciones más efectivas. La respuesta institucional y el acceso a recursos legales para contrarrestar esta situación siguen siendo insuficientes para muchas mujeres, en especial en áreas rurales y desfavorecidas (International Institute for Population Sciences, 2021).

Por último, en este aspecto de desigualdad de género, a pesar del crecimiento económico reciente, la participación de las mujeres en la fuerza laboral ha disminuido en los últimos años. Factores como normas socioculturales, responsabilidades domésticas y falta de oportunidades económicas contribuyen a esta disparidad. La mayoría de las mujeres trabajan en el sector agrícola, pero la mecanización y la falta de incentivos han reducido las oportunidades en este sector. Al mismo tiempo, el empleo en la industria y en el sector de servicios ha crecido de manera insuficiente para absorber a las mujeres que buscan empleo. Además, las cargas domésticas y la falta de infraestructura de apoyo, como guarderías y licencias parentales adecuadas, dificultan la integración laboral femenina. En concreto, la caída en la participación de las mujeres en la fuerza laboral en India se observa sobre todo en las zonas rurales, donde el porcentaje de mujeres empleadas cayó del 54 % en 1980 al 31 % en 2017 (Mahajan, 2024).

Esta disminución se vio agravada por la pandemia de COVID-19. Durante el trimestre de julio a septiembre de 2020, la tasa de participación laboral femenina cayó al 16,1 %, la

más baja entre las principales economías mundiales. En momentos de crisis, las mujeres indias se vieron afectadas desproporcionadamente, llevándolas a abandonar la fuerza laboral de forma mayoritaria, debido a responsabilidades domésticas incrementadas, cierre de guarderías y escuelas y una mayor carga de cuidado de familiares enfermos (Yasir and Schmall, 2021).

La experta Nikita Mahajan destaca, para contextualizar esta preocupante dinámica que ha continuado una vez superada la crisis de la epidemia del COVID-19, la falta de oportunidades en sectores formales y el predominio del trabajo informal, donde las mujeres enfrentan condiciones precarias. El incremento en la educación de niñas y mujeres no ha sido suficiente para generar empleo estable, ya que las normas sociales siguen limitando la participación femenina en el mercado laboral, especialmente después del matrimonio. Para revertir esta tendencia, Mahajan propone una serie de medidas como incentivos públicos para la contratación femenina, mejoras en la infraestructura de cuidado infantil y un impulso a sectores que tradicionalmente han empleado a mujeres, como la manufactura y el comercio. La autora enfatiza la necesidad de políticas públicas activas que faciliten la incorporación de las mujeres al trabajo y reduzcan la brecha de género en la economía india (Mahajan, 2024).

Como último factor de desigualdad a destacar en el contexto actual indio tenemos la todavía fundamental influencia que genera en la sociedad la estructura de castas, que es la norma social que estructura a la gran mayoría de la población de religión hindú, alrededor de un 85 % de la ciudadanía. Uno de los grandes frenos para un desarrollo más justo y equitativo en la India actual es el rígido y jerárquico sistema de organización social a través de castas, que quedó legalmente desmontado en la Constitución de 1950 pero que aún sigue teniendo una influencia decisiva, en especial en el ámbito rural.

La herencia milenaria del sistema de castas, una estructura social jerarquizada y justificada por razones religiosas, vinculadas con la pureza espiritual, todavía juega un papel esencial en la vida cotidiana de la población, especialmente en el ámbito rural y es uno de los grandes problemas de desigualdad que tiene la India y que afecta sobre todo a sus grupos sociales más desfavorecidos.

Esta división en grupos cerrados denominados castas es el elemento más característico de la religión mayoritaria en el subcontinente indio, el hinduismo, cuyas raíces surgen alrededor del año 1500 antes de Cristo con las culturas que se desarrollaron a lo largo

del río Indo en el noroeste del subcontinente. El hinduismo divide jerárquicamente a los miembros de su religión en castas o grupos sociales por nacimiento (Flood, 1998)[1].

La casta, que es heredada de padres a hijos y no puede cambiarse en toda la vida, tiene una connotación religiosa vinculada con la idea de la reencarnación. Según esta religión las almas más puras se reencarnan en los nacidos en castas altas, las almas más impuras que han llevado una existencia alejada del camino religioso, el *dharma*, en pasadas reencarnaciones, en las castas más bajas.

El nacimiento en una casta determinada tiene también implicaciones socioeconómicas ya que cada grupo está vinculada a una función social determinada: las castas más altas, como las de los brahmanes, se dedican tradicionalmente a las tareas más privilegiadas y valoradas por la población como la política, la religión o el ejército, mientras que las más bajas ocupan funciones menos consideradas socialmente como campesinos, artesanos o albañiles, por ejemplo.

El propio concepto de casta es, sin embargo, equívoco y no incluye toda la complejidad de este sistema social. La palabra, que deriva del portugués (donde casta quiere decir tipo), comenzó a ser utilizada por los representantes de esta potencia colonial que llegaron a la India en el siglo XV. Con ella intentaban definir como la estructuración social de las gentes que vivían en estos territorios se dividía en una serie de grupos o tipos cerrados y con una clara jerarquía entre ellos.

Aunque desde un punto de vista externo el sistema parece injusto y deshumanizado, para los hindúes el sistema de castas es una gran familia que les protege y ayuda en momentos de necesidad, ya que existe una solidaridad entre todos sus miembros, aunque no haya lazos de parentesco directo. La pervivencia del sistema se basa también en la interrelación entre todos los grupos y sus funciones. A pesar de que el trato social pueda ser inexistente desde el punto de vista económico y funcional todas las castas cumplen una función imprescindible y se necesitan los unos a los otros para cohesionar y hacer que la sociedad funcione.

Sin embargo, el carácter hereditario del sistema de castas que perpetua la injusticia estructural que supone esta fórmula de organización social, entra en colisión con los

[1] La explicación detallada de las implicaciones religiosas, pero también culturales y socioeconómicas del sistema de castas se desarrolla en la siguiente obra: Gavin Flood. *El hinduismo*. Madrid, Cambridge University Press, 1.ª edición 1996, 1.ª edición en español 1998 y es la base de la información presente en este apartado.

principios democráticos y de respeto a los derechos humanos del nuevo estado independiente de la India. A pesar de que la Constitución de 1950, que coronó la transición del sistema autoritario del Imperio británico a una democracia independiente y laica liderada por un gobierno de los propios indios, prohíbe de forma tajante la discriminación por motivo de casta, la tradición milenaria de organización social se ha adaptado a las nuevas circunstancias y ha pervivido.

Dos grupos han sufrido de manera más directa esta dimensión jerárquica e injusta del sistema. Los denominados grupos descastados, también conocidos de forma despectiva durante la época de dominio británico como intocables y como *dalit* en su propia denominación; y los pertenecientes a las tribus, también conocidos como *adivasis*, que quiere decir antiguos habitantes, ya que se refieren a los habitantes indígenas del subcontinente, que vivían en el territorio siglos antes de que el hinduismo incluso se desarrollara.

Los *adivasis* son un grupo muy heterogéneo que incluye a multitud de etnias que por vivir en zonas aisladas como bosques o montañas no fueron asimilados dentro del marco religioso y cultural hindú y, por tanto, están fuera del sistema de castas y considerados y tratados como inferiores por la ortodoxia hindú. Son más de seiscientos grupos tribales *adivasis* reconocidos oficialmente tras la independencia y la llegada de la democracia. Se denominan «scheduled tribes (STs)» o tribus catalogadas (Flood, 1998).

Por otra parte y según el último censo oficial de población de India de 2011, alrededor del 16,6 % de la población pertenece a las castas marginadas reconocidas oficialmente (Scheduled Castes, SC), que incluyen a los *dalits*. Esto representa a unos doscientos millones de personas aproximadamente en ese momento. La población de *adivasis* estaría en torno a 8,6 % de la población total, lo que a comienzos de esa década de 2010 equivaldría a unos cien millones de personas. (Office of the Registrar General & Census Commissioner, 2011). En ambos casos se trata de un porcentaje minoritario de la población, pero al mismo tiempo de decenas de millones de personas, más de dos tercios de los habitantes actuales de toda la Unión Europea, por ejemplo.

En el caso de los *dalits* según el mismo censo de 2011, la tasa de alfabetización es significativamente más baja que la media nacional, el 66 %, mientras que la media nacional en ese momento era del 74 %. Los *adivasis* aún tienen una situación más

problemática con solo una tasa de alfabetización del 59 %. Las mujeres *dalit* y *adivasis* tienen una tasa de alfabetización aún más baja.

Los *dalits* y *adivasis* también representan un porcentaje desproporcionado de la población en situación de pobreza en la India: aproximadamente el 40 % de la población *dalit* y el 45 % de los *adivasis* viven por debajo de la línea de pobreza, lo que es un indicador claro de su exclusión económica y social (Office of the Registrar General & Census Commissioner, 2011).

No solo es un problema socioeconómico, la violencia contra los *dalits* de otros grupos más privilegiados, por ejemplo, sigue siendo un problema grave. Según un informe del National Crime Records Bureau (NCRB, 2021), se registraron más de cincuenta mil casos de crímenes contra *dalits* en 2020, que incluyen asesinatos, agresiones físicas, violaciones y acoso. El académico *dalit* Suraj Yengde en su libro *Caste Matters* de 2019 defiende que pese a los avances legales la casta sigue moldeando la vida social, política y económica en la India moderna. Yengde describe con ejemplos de su propia experiencia vital como *dalit* y datos estadísticos la discriminación sistémica que sufren las castas más desfavorecidas y también de los esfuerzos de estas por organizarse, luchar por sus derechos y buscar justicia.

Política interna y tensiones regionales

En esta sección del capítulo analizaremos el desempeño de la democracia más grande del mundo y los desafíos de mantener libertades y derechos para una población de más de 1400 millones de personas con la diversidad enorme y las distintas identidades ya reflejadas previamente.

Desde su independencia en 1947, India ha mantenido, a pesar de incontables dificultades, una de las experiencias democráticas más fructíferas de todos los estados surgidos en el proceso de descolonización. Como muchas otras democracias en el momento actual tiene que afrontar retos complejos como el nuevo entorno digital con sus oportunidades para aumentar y agilizar la participación, pero también con problemas como la desinformación y el aumento de la polarización.

En el caso indio se analizarán estos temas en el marco de la trayectoria de los gobiernos de Narendra Modi que llegó al poder en 2014 con un mensaje ilusionante para una

mayoría del electorado de regeneración política y económica y abanderando una visión hinduista de la sociedad frente a una oposición debilitada del Partido del Congreso y otras fuerzas que sigue apoyando una identidad construida en torno a la diversidad de las culturas y religiones que amalgaman la nación india.

La consolidación de un sistema democrático en India tiene sus raíces en la influencia que los británicos ejercieron en el subcontinente durante su mandato colonial. Los líderes, que pusieron en marcha el movimiento nacionalista indio a finales del siglo XIX, como B. K. Gokhale o Lokamanya Tilak admiraban el sistema político inglés y su principal reivindicación era que tal sistema se aplicara en Calcuta o Delhi con la misma consistencia que se cumplía en Londres o Edimburgo. La siguiente generación de dirigentes nacionalistas, encabezada por Mohandas K. Gandhi o Jawaharlal Nehru, ambos educados en universidades inglesas, también mostraron su identificación con los ideales democráticos, que juzgaban antagónicos con las prácticas del Imperio británico en su territorio (Campos, 2003).

Tras la independencia de 1947, los valores y principios del sistema democrático indio van a quedar configurados formalmente en la Constitución de 1950. La misma sanciona la igualdad política y jurídica de todos los ciudadanos por encima de diferencias de raza, religión, casta o género. En su Carta Magna la India se constituye como una república federal con dos grandes cámaras legislativas: *Lokh Sabha* (Asamblea del Pueblo) y *Rajya Sabha* (Consejo de los Estados). Los representantes de la primera son elegidos por sufragio universal y son los responsables de designar el poder ejecutivo. El *Rajya Sabha* es un órgano de participación de los estados que forman la unión india y sus representantes son elegidos por los respectivos parlamentos de dichos estados.

Las primeras elecciones tuvieron lugar en 1952 y dieron el poder al partido del Congreso de Jawaharlal Nehru. Desde ese año hasta la actualidad, las elecciones federales y estatales se han venido celebrando regularmente, aunque la confianza en la clase política se ha debilitado. La generación que tomó el relevo tras la muerte de Nehru en 1964, simbolizada por la hija de este, Indira Gandhi, cambió el estilo inclusivo y abierto del Partido del Congreso por una línea más verticalista donde la fidelidad al líder pasó a ser el principio directivo de esta fuerza política. El poder comenzó a pasar de los afiliados del partido en todo el territorio y sus representantes en el Parlamento a una serie de

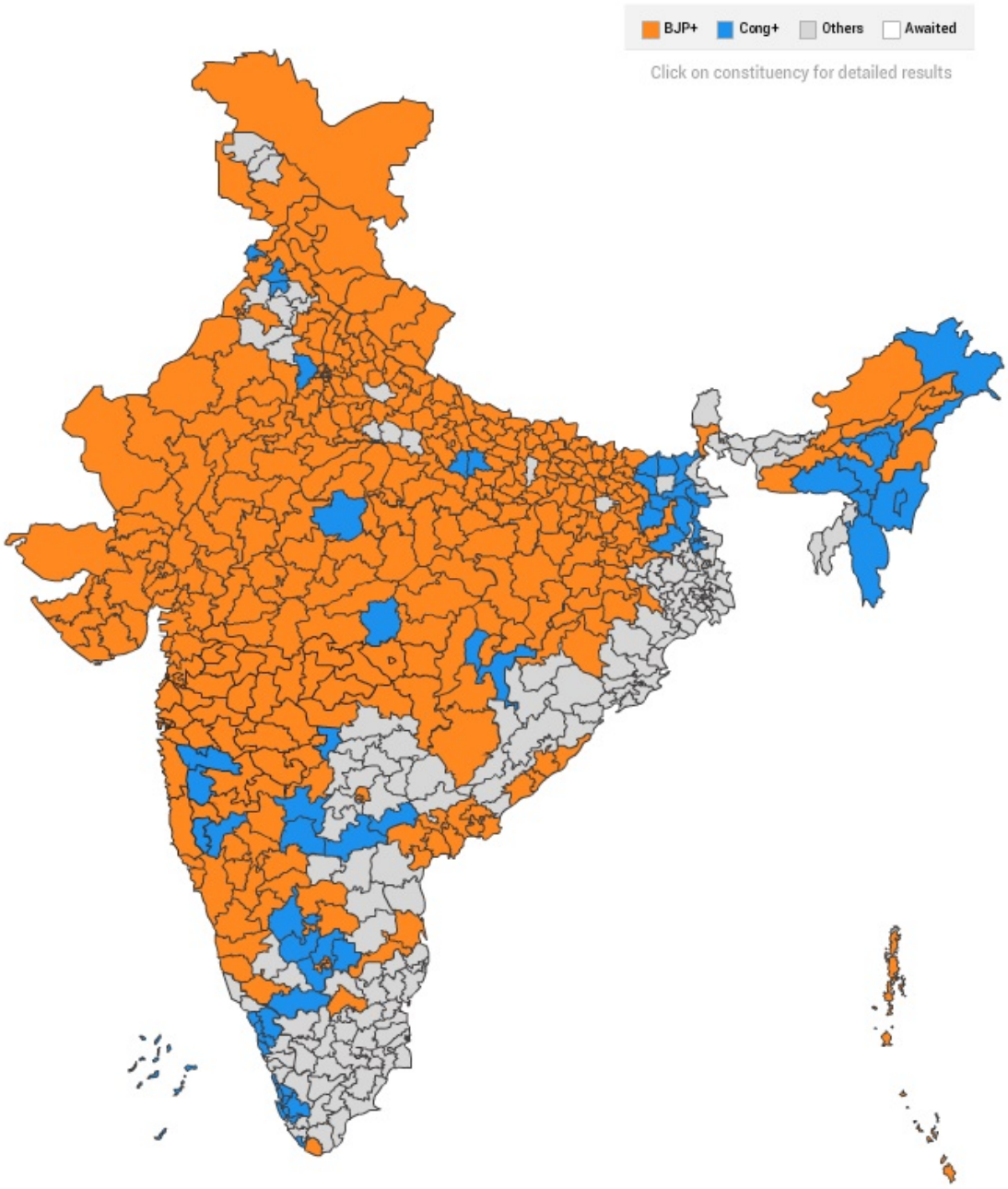
consejeros privados de la propia primera ministra, una práctica que no se ha modificado sustancialmente en liderazgos posteriores del partido de otro signo.

En 1977, acorralada por diversas decisiones judiciales y por la creciente oposición política, Indira Gandhi decretó el estado de emergencia, que durante varios meses suspendió los derechos constitucionales. Pero incluso este breve lapso de ausencia de garantías democráticas, con jueces destituidos, opositores encarcelados y el parlamento clausurado, terminó en una nueva convocatoria de elecciones que la propia Indira perdió, dando la primera vez el gobierno a una coalición de fuerzas políticas entre las que no estaba incluido el Partido del Congreso (Campos, 2003).

El desprestigio del Partido del Congreso ha ido creciendo con los años, convertido en una máquina electoral al servicio de la familia Nehru-Gandhi. Tras los asesinatos de Indira (1984) y su hijo Rajiv (1991), en la actualidad dirige los destinos del partido, el hijo de este, Rahul Gandhi, que ha perdido las tres últimas elecciones de forma consecutiva con el BJP de Narendra Modi.

Modi es el primer jefe de gobierno indio, desde Indira Gandhi a comienzos de la década de los setenta, en conseguir dos mandatos sucesivos con una clara mayoría parlamentaria y en las elecciones de 2024 ratificó su poder con un triunfo más ajustado pero que le ha permitido seguir gobernando en coalición con otras fuerzas políticas aliadas.

En las elecciones de 2014 Modi consiguió una victoria histórica con un mensaje claro sobre la importancia de promover reformas económicas, luchar contra la corrupción del Partido del Congreso y crear empleos para la joven población india (Campos, 2019). En comparación, su campaña para renovar el apoyo del electorado indio en 2019 y 2024 se ha centrado en la seguridad nacional y la promoción de su visión de la *hindutva* o modo de vida hindú. Un factor común en este recorrido electoral también ha sido su visión de India como un actor clave en el escenario internacional que debe recuperar el peso histórico que la civilización india ha tenido en la historia de la humanidad, solo ensombrecido por los años de decadencia relativa tras la revolución industrial del siglo XIX liderada por los países occidentales.



La llegada al poder de Modi y el BJP en 2014, en unas elecciones donde se consiguió por primera vez en décadas una mayoría absoluta, es el foco del libro del periodista Prashant Jha *How the BJP Wins: Inside India's Greatest Election Machine*. En dicha obra, Jha ofrece un análisis detallado de las estrategias que han llevado al BJP a consolidarse

como una fuerza política dominante en India, no solo en el gobierno federal sino también en muchos estados. El BJP ha consolidado con el liderazgo de Modi su dominio en estados del norte como Uttar Pradesh, Madhya Pradesh, Haryana, Rajasthan y Bihar, donde ha logrado grandes victorias electorales tanto a nivel estatal como nacional.

Jha en su obra no solo tiene en cuenta la contribución esencial del liderazgo de Modi para este logro, sino también la de otras figuras claves del BJP como Amit Shah y herramientas innovadoras como el uso de las tecnologías digitales y las redes de apoyo a nivel local y regional para la creación de una maquinaria electoral exitosa.

La obra de Jha permite entender el proceso de transformación del nacionalismo hindú del BJP, que ha pasado de ser una narrativa periférica en la sociedad india en las décadas de los cincuenta y sesenta a convertirse en el marco ideológico principal de un partido que ha logrado tres victorias electorales consecutivas a nivel nacional.

Una de las claves del éxito del BJP, según Jha, es su capacidad para conectar con diversos segmentos de la sociedad india. El partido ha sabido articular un mensaje que resuena tanto con las aspiraciones de desarrollo económico como con los sentimientos nacionalistas y culturales. Esta dualidad le ha permitido atraer a votantes de diferentes castas, religiones y regiones, ampliando su base de apoyo más allá de sus bastiones tradicionales Todo ello arropado por una narrativa de cambio político basada en un modelo económico liberal y de una nueva identidad para la India construida en torno a la religión mayoritaria del hinduismo (Jha, 2017).

Además, el autor analiza el uso estratégico de la tecnología y las redes sociales por parte del BJP. El partido ha sido pionero en la adopción de plataformas digitales para difundir su mensaje, contrarrestar narrativas adversas y movilizar a sus seguidores. Esta innovación le ha otorgado una ventaja significativa en un país con una población joven y cada vez más conectada. Al mismo tiempo ha generado fuertes dinámicas de polarización política, no solo contra los seguidores de la fuerza opositora principal del Partido del Congreso sino entre la visión *hindutva* y la de India como país laico o secular y las identidades de otros grupos religiosos como los musulmanes.

Según el Censo de la India de 2011, la población musulmana era de unos 172,2 millones de personas, lo que representaba el 14,2 % de la población total en ese momento (Office of the Registrar General & Census Commissioner, 2011). La evolución del crecimiento

de la población en la última década ha aumentado el número de los indios que profesan el islam hasta más de doscientos millones, lo que sitúa a India como el tercer país del mundo con mayor número de musulmanes solo por detrás de Indonesia y Pakistán. Aunque siguen siendo una minoría es una parte fundamental de la población y el choque contra la visión *hindutva* del primer ministro Modi supone un riesgo de confrontación social importante.

El gobierno de Narendra Modi ha implementado varias políticas recientes que han generado controversia en relación con la minoría musulmana. Una de las más discutidas es la Ley de Enmienda de Ciudadanía de 2019, que otorga la ciudadanía india a refugiados de religiones que tienen su origen histórico en el subcontinente indio (hindúes, sijes o budistas, entre otros) provenientes de Pakistán, Bangladesh y Afganistán, pero excluye a los musulmanes. Esto ha sido visto por muchos críticos como una medida discriminatoria, especialmente porque no proporciona un camino similar para los musulmanes perseguidos en esos países (Guha, 2020). Además, las políticas relacionadas con el Registro Nacional de Ciudadanos en la región de Assam han generado preocupación, ya que se teme que puedan usarse para excluir a muchos musulmanes que no puedan proporcionar los documentos requeridos, lo que podría llevar a la pérdida de su ciudadanía y derechos legales.

Estas políticas han sido vinculadas con las posturas del BJP sobre el templo Ram en Ayodhya, un tema profundamente controvertido en la política india. El BJP ha defendido la construcción de un templo hindú en el sitio donde antes se encontraba la mezquita Babri, que fue demolida por grupos hindúes en 1992, un evento que desató violentos disturbios religiosos. Tras años de disputas legales, la Corte Suprema de India dictaminó en 2019 que el sitio debía ser entregado para la construcción del templo, lo que fue visto como una victoria para los sectores nacionalistas hindúes liderados por el BJP. Este vínculo entre las políticas hacia los musulmanes y el templo Ram ha reforzado la percepción de que el gobierno de Modi favorece los intereses hindúes, lo que ha aumentado las tensiones interreligiosas en el país y ha sido criticado por muchos defensores de los derechos humanos como un retroceso en la igualdad religiosa y la cohesión social (Pande, 2019).

En este contexto es especialmente relevante la situación política interna en la región de Cachemira, ya que es la única de toda la India donde la población musulmana es

mayoritaria. Esta región, situada en el noroeste del subcontinente indio, es objeto de reivindicaciones territoriales por parte de India y Pakistán desde la independencia de ambos países en 1947 y ha tenido recientemente sus primeras elecciones tras la abolición por parte del gobierno central del estatus de semiautonomía de la región en agosto de 2019.



Tras un enfrentamiento entre India y Pakistán a finales de la década de 1940 por el control de este territorio, este quedó dividido en dos regiones diferenciadas: al este y al sur se encuentra el estado indio de Jammu y Cachemira, con unos dos tercios del total del territorio. Su capital es Srinagar y un sesenta por ciento de sus habitantes son de religión musulmana. Al norte se extiende la región montañosa dominada por Pakistán denominada por los dirigentes paquistaníes como Azad (Libre) Cachemira, con capital en Muzaffarabad.

Las promesas en esta época del gobierno indio de celebración de un plebiscito, apoyado por Naciones Unidas para determinar su futuro nunca se cumplieron. Pakistán se negó a retirar su ejército de la zona bajo su control y el gobierno indio se basó en esta decisión para cerrar la opción del referéndum. Desde la década de 1950 la situación de seguridad en esta región ha sido una constante fuente de conflicto entre India y Pakistán que han vivido tres guerras causadas directa o indirectamente por el control del territorio cachemir (1948-49, 1965 y 1971). A partir de la década de 1980 los enfrentamientos han continuado más centrados entre milicias pro-paquistaníes, identificados como grupos terroristas por el gobierno de Nueva Delhi y el ejército indio dejando miles de muertos en las décadas siguientes y una herida abierta que hoy en día no ha encontrado una solución diplomática a pesar de los intentos de reconciliación y diálogo a comienzos del siglo XXI (Jacob, 2013).

La autonomía política de Jammu y Cachemira dentro del estado indio ha sufrido también muchas limitaciones a lo largo del tiempo. En 1953, el primer ministro cachemir, Sheik Abdullah, fue detenido acusado de fomentar tendencias separatistas. Elecciones en diferentes décadas con sospechas de fraude, represión política con detenciones de los líderes de la oposición, influencia decisiva en ciertos periodos desde el gobierno federal de Nueva Delhi, son otros ejemplos de las restricciones a la democracia en Cachemira.

La polarización y la tensión en Cachemira han empeorado con los gobiernos de Narendra Modi. David Devadas, un periodista y analista político con amplia experiencia en Cachemira, explora en su reciente libro *The generation of rage in Kashmir*. Las razones detrás de la creciente ira y radicalización entre los jóvenes cachemires que el título de la obra explícita, se producen por una generación nacida después del auge de la insurgencia en los años noventa que ha crecido en un entorno de violencia, represión y falta de oportunidades, lo que ha llevado a un sentimiento de desesperanza y frustración.

Devadas argumenta que la generación actual se ve impulsada por una combinación de agravios históricos y represión estatal liderada por el gobierno central, lo que ha llevado a un ciclo continuo de disturbios y protestas (Devadas, 2019).

El libro examina el papel del Estado indio en la crisis de Cachemira, señalando cómo las políticas gubernamentales y la militarización de la región han alimentado aún más el resentimiento entre la juventud. La represión de manifestaciones, la censura y las violaciones de derechos humanos han generado un ambiente de desconfianza y hostilidad hacia el gobierno central, llegando a su punto culminante con la revocación del artículo 370 en 2019, que eliminó el estatus especial de Jammu y Cachemira, como un factor que exacerbó la tensión y profundizó la sensación de alienación en la población local.

Un aspecto relevante en este contexto fue que el estado de Jammu y Cachemira fue reorganizado y la región de Ladakh se separó del mismo. Los habitantes de Ladakh, especialmente la mayoritaria comunidad budista en Leh, llevaban mucho tiempo exigiendo una administración separada de Cachemira que fue otorgada en 2019 por la iniciativa del primer ministro Modi, aunque sin asamblea legislativa propia y bajo control directo del gobierno central. En el resto del estado de Jammu y Cachemira, con mayoría de religión musulmana, esta separación fue recibida con protestas y fue otro motivo de desencuentro con el gobierno.

Como otro elemento fundamental en la región, Devadas en su libro también analiza el papel de las redes sociales y la tecnología en la radicalización de una parte de la juventud cachemir. Con la creciente disponibilidad de Internet, las narrativas sobre la lucha de Cachemira se han amplificado, permitiendo que la juventud se conecte con discursos de resistencia y militancia de manera más rápida y efectiva. Devadas señala que, a diferencia de generaciones anteriores que tenían líderes políticos moderados como referentes, la actual generación ha sido influenciada por ideologías extremistas y ha adoptado un enfoque más militante hacia la lucha por la autodeterminación. El autor sostiene que, si no se abordan las preocupaciones legítimas de los cachemires mediante el diálogo y un enfoque más inclusivo, en lugar de depender principalmente de la fuerza militar y la represión estatal, la región podría enfrentar una escalada aún mayor del conflicto (Devadas, 2019).

En este sentido, en las recientes elecciones regionales de Jammu y Cachemira, celebradas en octubre de 2024, la alianza opositora formada por el Partido del Congreso y la Conferencia Nacional (NC) obtuvo una mayoría significativa, logrando 48 escaños, mientras que el Bharatiya Janata Party del primer ministro Narendra Modi obtuvo veintinueve escaños. Estas elecciones fueron las primeras en una década en la región y las primeras desde que el gobierno central revocó el estatus especial de Jammu y Cachemira en 2019. La participación electoral fue notable, alcanzando el 64 %, lo que indica un compromiso significativo de la población con el proceso democrático.

El resultado se interpreta como un rechazo a las políticas del BJP en la región, especialmente la decisión de 2019 de revocar la autonomía de Cachemira, una medida que fue ampliamente criticada y vista como un ataque a la identidad cachemir. Omar Abdullah, líder de la Conferencia Nacional ha abogado por la restauración del estatus previo para el estado para Jammu y Cachemira.

La situación de Cahemira no es el único frente de tensión regional. Hay problemas de seguridad con grupos armados en otras muchas regiones. Uno de los más significativos es la insurgencia naxalita o maoísta, que opera en el llamado *cinturón rojo* del centro-este de India, abarcando estados como Chhattisgarh, Jharkhand, Odisha y Maharashtra. Este movimiento, influenciado por la ideología comunista maoísta, ha librado una lucha armada contra el Estado desde finales de la década de 1960, argumentando que defienden los derechos de los campesinos y tribus indígenas. Aunque la insurgencia ha disminuido en los últimos años debido a operaciones militares y programas de desarrollo, los enfrentamientos con las fuerzas de seguridad aún persisten en diversas zonas de estos estados.

Otro foco de conflicto está en el noreste de India, donde diversos grupos separatistas han buscado autonomía o independencia en estados como Assam, Nagaland, Manipur y Mizoram. En Assam, por ejemplo, el United Liberation Front of Asom (ULFA) ha llevado a cabo ataques contra objetivos gubernamentales y comerciales desde la década de 1970. En Nagaland, las demandas de un «Gran Nagalim», que incluiría territorios de China, India y Myanmar, han llevado a décadas de enfrentamientos entre insurgentes y el ejército. Aunque el gobierno ha firmado acuerdos de paz con algunos grupos, la región sigue siendo volátil debido a rivalidades étnicas y el tráfico ilegal de armas.

Por último, hay que destacar que existen tensiones no vinculadas con grupos armados como las relacionadas con las políticas lingüísticas y de identidad regional. Un ejemplo es la persistente oposición a la imposición del hindi como lengua nacional en el sur de India. En esta región las lenguas nativas son de origen dravídico de una familia diferente al hindi y otras lenguas habladas en el norte del país que son de origen devanagari. En estados del sur como Tamil Nadu los intentos del gobierno central de popularizar el hindi como idioma oficial desde la década de 1960 se enfrentaron a un poderoso movimiento político y social que canalizó la protesta de millones de personas durante años defendiendo el uso del tamil y otros idiomas regionales frente al hindi. Estas tensiones han llevado al gobierno federal a promover políticas de pluralidad lingüística en la administración y educación. Sin embargo, aún hoy hay fricciones en estados del sur como Karnataka, donde grupos nacionalistas locales siguen protestando contra la preeminencia del hindi, insistiendo en la promoción del idioma regional, el canarés. Estas disputas reflejan la diversidad lingüística de India y el desafío constante de equilibrar la identidad regional con la unidad nacional.

Conclusiones

Con estos retos y desafíos como contexto, el gobierno del BJP de Narendra Modi consiguió en las recientes elecciones nacionales de 2024 un resultado agridulce. El partido nacionalista hindú perdió la mayoría absoluta que había mantenido en solitario durante los últimos diez años, de forma bastante clara en 2014 (trescientos tres parlamentarios) y muy amplia en 2019 (353 parlamentarios) quedando lejos de los 272 que marcan esta mayoría. Solo con sus socios de la coalición *National Democratic Alliance* ha podido sumar los votos suficientes para un tercer mandato.

La nueva legislatura tendría que llevar al nuevo gobierno de Narendra Modi y el BJP hasta el año 2029 si es capaz de terminar su mandato actual. El gran interrogante que se cierne sobre su futuro desempeño es si será capaz el primer ministro de enderezar este desgaste en su apoyo popular y buscar soluciones más eficaces a los problemas demográficos, económicos, de desigualdades y políticos que se han analizado en este capítulo para llevar a India al lugar privilegiado en el contexto internacional que su gobierno siempre ha defendido que merece alcanzar.

Bibliografía

Anand, A., Dimble, V. y Subramanian, A. (2020). New Welfarism of India's Right [en línea]. The Indian Express. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://indianexpress.com/article/opinion/columns/national-family-health-survey-new-welfarism-of-indias-right-7114104/ [consultado 14/1/25, ed. suscriptores].

Bharti, N. K. *et al*. (2023). *Inequality in India: the «Billionaire Raj» is now more unequal than the British colonial Raj* [en línea]. *World Inequality Lab*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://wid.world/news-article/inequality-in-india-the-billionaire-raj-is-now-more-unequal-than-the-british-colonial-raj/

Bhatia, S. (2021). The Aadhaar Card: Cybersecurity Issues with India's Biometric Experiment [en línea]. *JSIS - School of International and Public Affairs, Seattle*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://jsis.washington.edu/news/the-aadhaar-card-cybersecurity-issues-with-indias-biometric-experiment/

Campos Palarea, R. (2003). Los múltiples paisajes de la India democrática. *Revista Pueblos*.

—. (2019). Los desafíos del nuevo gobierno de Modi y las implicaciones para su política exterior [en línea]. *ARI, Real Instituto Elcano*. [Consulta: 2025].

Disponible en: https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/ari73-2019-campos-desafios-nuevo-gobierno-modi-implicaciones-politica-exterior.pdf

Devadas, D. (2019). *The Generation of Rage in Kashmir.* New Delhi, Oxford University Press.

Estebán, M. (2024). *Introducción a la China actual*. Madrid, Alianza editorial.

Flood, G. (1998). *El hinduismo*. Madrid, Cambridge University Press.

Guha, R. (2020). India's Democracy at Risk. *The New York Times*.

International Institute for Population Sciences (IIPS). (2021). *National Family Health Survey* (NFHS-5), 2019-21. Mumbai, Government of India.

Jacob, H. (2013). *Kashmir and Indo-Pak Relations: Politics of Reconciliation.* New Delhi, Pragun Publications.

Jha, P. (2017). *How the BJP Wins: Inside India s Greatest Election Machine*. New Delhi, Juggernaut.

Kusum, K. P. *et al*. (2024). *Global Gender Gap Report* [en línea]. Davos, Foro Económico Mundial. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2024

Mahajan, K. (2024). Creating Conditions for Female Employment in India [en línea]. *Project Syndicate*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.project-syndicate.org/commentary/creating-conditions-for-female-employment-in-india-by-kanika-mahajan-2024-11

Mitra vom Berg, N. (2021). Femicide in India. En: Dawson, M. y Mobayed Vega, M. (eds.). *The Routledge International Handbook on Femicide and Feminicide*. Londres, Routledge, pp. 303-318.

Narula, S. (2022). Confronting State Violence: Lessons from India's Farmer Protests [en línea]. *Columbia Human Rights Law Review*. 54(1). New York. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://hrlr.law.columbia.edu/files/2022/12/Narula_Finalized-12.08.22.pdf

National Crime Records Bureau (NCRB). (2021). *Crime in India 2020: Volume I: Data on Crime*. New Delhi, Ministry of Home Affairs, Government of India.

NITI Aayog. (2023). *National Multidimensional Poverty Index*. New Delhi, Government of India.

Office of the Registrar General & Census Commissioner, India. (2011). *Census of India 2011*. New Delhi, Ministry of Home Affairs, Government of India.

Pande, A. (2019). *Making India Great Again: The Rise of the Bharatiya Janata Party*. New Delhi, Oxford University Press.

Pérez López, J. V. (2020). La economía de India en la era Modi [en línea]. *Revista ICE*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://revistasice.com/index.php/BICE/article/view/7089/7095

Pew Research Center. (2021). Population Growth and Religious Composition [en línea]. *Pew Research Center*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.pewresearch.org/religion/2021/09/21/population-growth-and-religious-composition/

Sánchez, A. (2023). La India: un gigante demográfico que aún es una potencia incompleta [en línea]. *El País*. [Consultado 10/1/25, ed. suscriptores]. Disponible en: https://elpais.com/economia/negocios/2023-02-11/la-india-un-gigante-demografico-que-aun-es-una-potencia-incompleta.html

Sen, J. (2024). Modi Took a 180-Degree Turn on Aadhaar, But the 'I Am Me' Card's Flaws Remain [en línea]. *The Wire*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://thewire.in/government/modi-took-a-180-degree-turn-on-aadhaar-but-the-i-am-me-cards-flaws-remain

Sen, K. (2024). How India's Economy Has Fared under Ten Years of Narendra Modi [en línea]. *United Nations University, UNU Centre, UNU-WIDER*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://unu.edu/article/how-indias-economy-has-fared-under-ten-years-narendra-modi

Srivastava, K. (2021). Millions of Women Workers in India Lose Jobs During Pandemic [en línea]. *Women's Media Center*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://womensmediacenter.com/news-features/millions-of-women-workers-in-india-lose-jobs-during-pandemic

Tharoor, S. (2022). La división demográfica inminente de la India [en línea]. *Project Syndicate*. [Consultado 14/1/25, ed. suscriptores]. Disponible en: https://www.project-syndicate.org/commentary/india-demographic-divide-north-south-population-growth-by-shashi-tharoor-2022-12/spanish

Tharoor, S. y Saran, S. (2020). *The New World Disorder and The Indian Imperative*. New Delhi, Aleph Book Company.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2022). *World Population Prospects 2022: Summary of Results*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/wpp2022_summary_of_results.pdf

Yengde, S. (2019). *Caste Matters*. New Delhi, HarperCollins.

*Rubén Campos Palarea**
Director de programas del Club de Madrid

Documento
Análisis

73/2025 19 de noviembre de 2025

Luis V. Pérez Gil

La vigencia del tratado Nuevo START en el contexto de la guerra en Ucrania



La vigencia del tratado Nuevo START en el contexto de la guerra en Ucrania

Resumen:

El Nuevo START es el último tratado de desarme que continúa en vigor, pero expira el 5 de febrero de 2026 y, según sus propias estipulaciones, no admite más prórrogas. El 22 de septiembre de 2025 el presidente Vladímir Putin anunció la disposición rusa a adherirse a los límites cuantitativos del tratado durante un año más después de esa fecha límite, si Estados Unidos asume los mismos compromisos. El 5 de octubre el presidente Donald Trump valoró positivamente la propuesta rusa, aunque sin expresar una posición favorable ni proponer el inicio de negociaciones formales conducentes a alcanzar ese objetivo. Los intereses estratégicos de ambas potencias parecen coincidir en ese punto, pero la realidad de la guerra en Ucrania constriñe a ambas a adoptar acuerdos sustanciales para la seguridad global. En cualquier caso, el mantenimiento del régimen de estabilidad estratégica es un fin en sí mismo.

Palabras clave:

Rusia, Estados Unidos, tratados de desarme, Nuevo START, estabilidad estratégica.

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 validity of New START Treaty in the context of the war in Ukraine

Abstract:

The New START is the last disarmament treaty still in force, but it expires on February 5, 2026, and according to its own stipulations, it cannot be extended. On September 22, 2025, President Vladimir Putin announced Russia's willingness to adhere to quantitative limits of the treaty for one more year after that deadline, if the United States assumes the same commitments. On October 5, President Donald Trump positively assessed the Russian proposal, but without expressing a favourable position or proposing the start of formal negotiations leading to that goal. The strategic interests of both powers appear to coincide on this point, but the reality of the war in Ukraine compels both to adopt substantial agreements for global security. In any case, maintaining the strategic stability regime is an end in itself.

Keywords:

Russia, United States, disarmament treaties, New START, strategic stability.

Introducción

El 8 de abril de 2010 los presidentes Dimitri Medvédev, por Rusia, y Barack Obama, por Estados Unidos, firmaron en Praga el Tratado de Limitación de Armas Estratégicas (Nuevo START) que, por primera vez, estableció límites taxativos sencillos y más fácilmente verificables sobre los sistemas de combate de la triada nuclear de ambas potencias[1]. El tratado estableció un período transitorio de cinco años desde su entrada en vigor (5 de febrero de 2011) para alcanzar dichos límites: 1.550 ojivas nucleares estratégicas y 800 vectores de lanzamiento (misiles balísticos intercontinentales con base en tierra, misiles navales del mismo tipo y bombarderos estratégicos), de los que solo 700 podrían estar en servicio a la par. En la fecha estipulada (5 de febrero de 2018) ambas potencias alcanzaron los límites acordados y ese cumplimiento se ha mantenido estrictamente hasta hoy. El tratado se acordó por un plazo de diez años (hasta el 5 de febrero de 2021) prorrogable por una sola vez por otros cinco (5 de febrero de 2026)[2].

Es preciso tener en cuenta dos cuestiones fundamentales: en primer lugar, las partes excluyeron de las negociaciones y, por tanto, de la aplicación del tratado, las armas nucleares tácticas o de teatro, donde Rusia acumula una diferencia significativa a su favor, que compensa el menor peso de su arsenal estratégico frente al estadounidense[3]; en segundo lugar, a pesar de las enormes reducciones aplicadas desde el final de la Guerra Fría en sus respectivos arsenales, ambas potencias todavía acumulan el 87 % de las armas nucleares que existen en el mundo (Rusia 5.455 y Estados Unidos 5.177)[4].

El Nuevo START formaba parte de un conjunto de tratados conocidos como «acuerdos de desarme», que pusieron fin a la Guerra Fría, como el Tratado de Misiles de Alcance Intermedio (Tratado INF) de diciembre de 1987, el tratado de Cielos Abiertos (*Open Skies*) de marzo de 1992, así como otros acuerdos, canjes de notas y declaraciones. Todos ellos componían la estructura jurídica del régimen de estabilidad estratégica,

[1] En el período de la posguerra fría le precedieron el tratado START I, en vigor desde el 5 de diciembre de 1994 hasta 5 de diciembre de 2009, y el Tratado de Reducción de Armas Estratégicas Ofensivas (SORT), de 1 de junio de 2003 al 5 de febrero de 2011.
[2] Véase CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. *U.S.-Russian Nuclear Arms Control: Overview and Potential Considerations for Congress*. Washington, 14 de abril de 2025. Disponible en: https://s3.documentcloud.org/documents/25897421/if129641.pdf
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos a fecha de 26 de octubre de 2025.
[3] Véase KRISTENSEN, H. y otros. «Russian nuclear weapons, 2025», *Bulletin of the Atomic Scientists* n.º 3, 2025, pp. 208-237. Disponible en: https://thebulletin.org/premium/2025-05/russian-nuclear-weapons-2025/
[4] Datos disponible en el «Nuclear Notebook» dirigido por Hans Kristensen en el *Bulletin of the Atomic Scientists*. Disponible en: https://thebulletin.org/nuclear-notebook/

basado en los principios de paridad y bilateralidad, que, junto con el monopolio del uso de la fuerza en manos del Consejo de Seguridad (el directorio mundial), ha garantizado la paz y la seguridad mundial hasta ahora[5]. En este punto se hace referencia a la ausencia de guerras entre grandes potencias que, desde la invención del arma nuclear, tienen que ser evitadas porque no se pueden ganar (Declaración Reagan-Gorbachov). Es lo que hemos denominado en otro lugar, el efecto inmunizador de las armas nucleares, porque su mera existencia inhibe el conflicto[6].

Sin embargo, una errónea valoración de su poder y de sus capacidades, en un mundo en el que ya despuntaban otras potencias emergentes, hizo que los dirigentes políticos estadounidenses se fueran retirando progresivamente de ese conjunto normativo, hasta poner en peligro la existencia misma del régimen de estabilidad estratégica y, por tanto, la paz mundial[7]. Estas decisiones se tomaron bajo la premisa de que su posición de supremacía mundial —que, a la postre, siempre fue una hegemonía imperfecta— les habilitaba para tomar todo tipo de medidas unilaterales en interés propio y de que, además, el resto de los países las aceptarían de buen grado, por compulsión o mediante la aplicación de la fuerza, como sucedió a partir de 2001 con un período de guerra permanente que llega hasta la actualidad. Todo ello, simplemente, para no lograr ninguno de los objetivos que se plantearon, porque ni Estados Unidos es hoy más seguro ni tiene más poder ni el mundo es más estable, de modo que esa política se puede calificar de absoluto fracaso. Con este trasfondo, el tratado Nuevo START ha quedado como el último de los acuerdos de desarme.

Como se ha dicho, las partes se ajustaron estrictamente a los límites impuestos a sus arsenales nucleares, así como al cumplimiento de las obligaciones de transparencia e información establecidas en el propio tratado. Desde la entrada en vigor del Nuevo START, los gobiernos de ambas potencias publicaron de forma regular datos numéricos sobre el estado de sus arsenales nucleares. De este modo, para el 12 de mayo de 2023 —fecha del último intercambio divulgado— se habían realizado 328 inspecciones

[5] En otra parte hemos señalado la naturaleza constitucional de este tratado en la sociedad internacional (en PÉREZ GIL, L. «Poderío nuclear de Rusia: nuevos planteamientos sobre capacidades y doctrina de empleo», *Panorama nuclear global* (Pérez Gil, L. coord.). Cuaderno de Estrategia IEEE 229. Ministerio de Defensa, Madrid, 2025, pp. 71-106, en p. 76. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2557568/CE_229_Cap02.pdf/).
[6] Ibíd., pp. 71, 93 y 95.
[7] En 2002 el presidente George Bush hijo tomó la decisión de denunciar y abandonar el Tratado de Misiles Antibalísticos de mayo de 1972 (Tratado ABM). Después vendrían el resto de los tratados que se mencionan en este análisis: el Tratado INF en 2019 y el Tratado de Cielos Abiertos en 2020.

presenciales, 25.720 notificaciones, 42 intercambios semestrales de datos y se habían realizado 19 reuniones de la Comisión Consultiva Bilateral, lo que permitió a cada una de las partes obtener una imagen bastante completa de las capacidades nucleares estratégicas de la otra. Como se verá más adelante, la tensión provocada por la guerra en Ucrania afectó al cumplimiento de esas obligaciones, haciendo retroceder mecanismos de confianza que, a pesar de discrepancias puntuales, eran eficaces y funcionaban porque respondían a los intereses de seguridad de ambas partes[8].

La prórroga del Nuevo START en un contexto de creciente tensión internacional

Como reacción a la caducidad del Tratado INF, consecuencia de la retirada estadounidense durante el primer mandato del presidente Donald Trump, en declaraciones de agosto y septiembre de 2019, el gobierno ruso formuló una moratoria sobre el despliegue de misiles de medio alcance en territorio europeo y asiático, siempre que la parte estadounidense se sumara a dicha medida. No hubo respuesta, pero se mantuvo el *statu quo* bajo el principio jurídico de quien calla, debiendo hablar, otorga.

A la par, se activaron negociaciones sobre la renovación o prórroga del Nuevo START, que no pudieron llegar a buen fin debido a la obstinación de la Administración Trump por incluir a la China comunista en dicho acuerdo. Ni la parte rusa estaba dispuesta a perder su posición en el régimen de estabilidad estratégica —que se basa en los principios de paridad y bilateralidad—, ni el gobierno chino aceptaba limitaciones a su arsenal nuclear en crecimiento, que, a pesar de todas las declaraciones y escenarios alarmistas, es poco más de una décima parte del de Estados Unidos y Rusia, cada uno por separado[9].

De este modo, el final del primer mandato de Trump se saldó con un sonoro fracaso en este punto, situación que generó ansiedad en el resto de los actores mundiales, que observaban cómo se podía desencadenar una nueva carrera de armamentos nucleares en un plazo muy breve de tiempo si no se tomaban decisiones *in extremis*[10]. Las

[8] Así en FRÍAS SÁNCHEZ, C. «El futuro de la disuasión nuclear: análisis de las estrategias de las grandes potencias», *Panorama nuclear global* (Pérez Gil, L. coord.). Cuadernos de estrategia IEEE 229. Ministerio de Defensa, Madrid, 2025, pp. 35-69. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/cuaderno-de-estrategia-229

[9] Para los datos más recientes sobre el arsenal nuclear chino véase KRISTENSEN, H. y otros. «Chinese nuclear weapons, 2025», *Bulletin of the Atomic Scientists* n.º 2, 2025, pp. 135-160. Disponible en: https://thebulletin.org/premium/2025-03/chinese-nuclear-weapons-2025/

[10] Como ha dicho FRÍAS SÁNCHEZ recientemente, se trata de una situación que no interesa a ninguna de las dos partes porque, además de los costes que impone, va contra los intentos de mantener el *statu quo* y, en

elecciones presidenciales estadounidenses se celebraron el noviembre de 2020 y el presidente Joseph (Joe) Biden tomó posesión el 20 de enero de 2021.

La primera medida adoptada por la Administración Biden fue acordar la prórroga del tratado. Al día siguiente de su toma de posesión (21 de enero de 2021), la Casa Blanca emitió una declaración oficial anunciando su intención de negociar una prórroga de cinco años del Nuevo START —la parte rusa había propuesto solo un año—, afirmando que la medida estaba «manifiestamente en el interés de la seguridad nacional de Estados Unidos y tiene aún más sentido cuando la relación con Rusia es contradictoria»[11]. Cuatro días después, el gobierno ruso confirmó el inicio de los contactos. El 26 de enero de 2021 los presidentes de ambas potencias acordaron, durante su primera conversación telefónica, la prórroga del tratado, que se formalizó mediante un mero canje de notas. De este modo, el Nuevo START continuaría vigente hasta el 5 de febrero de 2026, si ninguna de las dos partes lo denunciaba antes. Es precisamente en este contexto estratégico en el que se produjo la escalada que llevó al estallido de la guerra en Ucrania.

En efecto, la prueba de que la disuasión falló fue el inicio de la invasión de Ucrania el 24 de febrero de 2022, cuando los dirigentes rusos decidieron que debían tomar por la fuerza lo que se les negaba en la mesa de negociaciones, tuvieran o no razón en ello. La realidad internacional muestra que las grandes potencias —y algunas otras a las que se les permite— recurren al uso de la violencia cuando lo estiman conveniente y no tienen que justificarse por ello ante nadie, porque son quienes ostentan el poder y crean las normas que rigen el sistema internacional. Esto no es solo teoría —*realismo político*—, sino la aplicación del poder efectivo, como pueden observar cada día quienes siguen los asuntos internacionales[12].

Durante este período se han sucedido las amenazas nucleares rusas contra Occidente, que tienen como objetivo fundamental desincentivar su participación directa en el conflicto. Esta política ha incluido la amenaza de despliegue de armas nucleares de teatro en territorio bielorruso, así como el empleo, por primera vez, de un misil balístico

consecuencia, degrada su posición de supremacía en el sistema internacional global («El futuro de la disuasión nuclear: análisis de las estrategias de las grandes potencias». Op. *cit.*).

[11] CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. *The New START Treaty: Central Limits and Key Provisions*. Washington, 3 de febrero de 2021. Disponible en: https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R41219/R41219.79.pdf

[12] En teoría de la ciencia se llama la prueba de falsabilidad. En POPPER, K. *La lógica de la investigación científica.* Tecnos, Madrid, 1973 (trad. de *The Logic of Scientist Discovery.* Basic Books, Nueva York, 1959).

de alcance intermedio para destruir la Fábrica de Cohetes Yuzhmash, en Dniepropetrovsk (21 de noviembre de 2024).

Suspensión rusa de su participación en el tratado

Una de las respuestas de los dirigentes rusos al apoyo continuado de Estados Unidos y sus aliados a Ucrania fue el anuncio de la suspensión del Nuevo START. El 21 de febrero de 2023 el presidente Putin anunció durante su discurso anual a la Asamblea Federal la decisión de suspender su participación en el tratado[13]. De inmediato activaron el procedimiento parlamentario para llevarlo a cabo y una semana después (28 de febrero de 2023), el Ministerio de Asuntos Exteriores ruso notificó a la parte estadounidense la suspensión unilateral de su participación en ese tratado, amparándose en razones de seguridad nacional relacionados con la implicación de Estados Unidos en la guerra en Ucrania, situación que a su juicio no solo pone en peligro la seguridad de Rusia, sino el funcionamiento de la disuasión nuclear.

A la luz del tratado, se considera una situación anómala, porque no hay cláusulas específicas sobre la suspensión o paralización de sus efectos; sin embargo, tampoco es algo que prohíba el Derecho de los Tratados si las partes manifiestan su aceptación de forma tácita o explícita[14]. En consecuencia, ambas partes realizaron declaraciones sobre la continuación del cumplimiento de los límites cuantitativos, así como otras obligaciones anejas, por lo que sus efectos fundamentales continúan en vigor hasta la actualidad[15].

El 12 de mayo de 2023 el Departamento de Estado estadounidense publicó datos numéricos de su arsenal nuclear como parte de su compromiso con la transparencia y para mostrar una conducta nuclear responsable, al tiempo que instó a las autoridades rusas a volver al cumplimiento del tratado[16]. La respuesta, a través del viceministro de

[13] Para el texto completo del discurso, ver: http://www.kremlin.ru/events/president/news/70565 Está disponible en español en https://www.youtube.com/watch?v=838HG7ijveU

[14] El artículo XIV apartado 3 del tratado Nuevo START habla específicamente de la retirada y establece el mecanismo para llevarla a cabo. Véase GOTTEMOELLER, R. y BROWN, M. Jr. «Legal aspects of Russia's New START suspension provide opportunities for US policy makers», *Bulletin of the Atomic Scientists,* marzo de 2023. Disponible en: https://thebulletin.org/2023/03/legal-aspects-of-russias-new-start-suspension-provide-opportunities-for-us-policy-makers/#post-heading

[15] En PÉREZ GIL, L. *La suspensión de la participación de Rusia en el tratado Nuevo START.* Documento de Opinión IEEE 34/2023. Disponible en: https://www.ieee.es/contenido/noticias/2023/03/DIEEEO34_2023_LUIPER_Rusia.html

[16] DEPARTAMENTO DE ESTADO. *New START Treaty.* Bureau of Arms Control, Deterrence, and Stability. Washington, 12 de mayo de 2023. Disponible en: https://2021-2025.state.gov/reports-bureau-of-arms-control-deterrence-and-stability/

Asuntos Exteriores Serguéi Riabkov, fue que Rusia no compartiría ni publicaría información sobre su arsenal nuclear mientras Estados Unidos mantuviese su apoyo a Ucrania. Poco después, el 1 de junio de 2023, el gobierno estadounidense anunció medidas de respuesta simétricas a la suspensión rusa: no habría notificaciones, inspecciones ni entrega de datos de telemetría hasta que las autoridades rusas volvieran a acatar sus obligaciones en el marco del Nuevo START[17]. No obstante, se mantendrán las notificaciones sobre lanzamiento de misiles balísticos intercontinentales y sobre ejercicios, conforme a sendos acuerdos bilaterales de 1988 y 1989.

Un acuerdo de este tipo habría sido un ejemplo extraordinario del funcionamiento del equilibrio de poder si no mediara una guerra convencional a gran escala en Europa y, además, no existiera el riesgo de un enfrentamiento directo entre Rusia y la OTAN. Pero ambas circunstancias se mantienen en la actualidad.

Estados Unidos ha constatado que no tiene el poder real necesario para actuar en todos los lugares siempre y al mismo tiempo. Ni siquiera sumando a sus aliados europeos y asiáticos es capaz de ordenar las respectivas áreas regionales, donde cada vez tiene menos poder e influencia. Esto es consecuencia de la existencia de otras grandes potencias que ocupan los espacios que no puede controlar la potencia hegemónica (conviene insistir en la idea de hegemonía imperfecta). De este modo, Rusia y China son cada vez más capaces de superar las barreras comerciales, financieras y económicas que se les tienden, así como de contrarrestar las amenazas y sanciones tanto de Estados Unidos como de sus aliados, hasta llegar a un punto en que se oponen abiertamente al ejercicio del poder estadounidense, lo que demuestra, una vez más, el fracaso estrepitoso de las tesis sobre el fin de la historia[18].

En consecuencia, el sistema internacional entra en un bucle en el que Estados Unidos trata de imponerse con más fuerza, pero carece de la capacidad para coaccionar a esas grandes potencias. Estas, por su parte, se unen y crean foros para atraer a otros descontentos a su propio bando (BRICS, Organización de Cooperación de Shanghái, Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, entre otras), dando forma a un bloque

[17] Comunicado disponible en: https://2021-2025.state.gov/reports-bureau-of-arms-control-deterrence-and-stability/
[18] FUKUYAMA, F. *The end of history and the last man*. Free Press, Nueva York, 1992.

que rechaza el ejercicio del poder occidental[19]. En tiempos de crisis este tipo de iniciativas suele tener éxito, tanto en el plano interno como en el internacional. De nuevo, para quienes siguen los asuntos internacionales, la historia es una gran aleccionadora.

Es cierto que este enfoque puede llevar a pensar en la inevitabilidad del conflicto. Sin embargo, el realismo político, en su versión kissingeriana, aporta las herramientas necesarias mediante la aplicación de las tesis del equilibrio de poder y de la negociación permanente, con el fin de lograr acuerdos que faciliten la creación de regímenes, implícitos o explícitos, que contribuyan a mantener la paz entre los actores principales del sistema internacional, es decir, las grandes potencias. Entonces, se puede examinar la situación actual: algunas persiguen una escalada en la guerra en Ucrania, existe una violencia incontrolada en Oriente Medio y emergen escenarios de conflictos en el Asia-Pacífico, donde no deberían existir.

En el punto álgido de la escalada, un choque directo entre grandes potencias llevaría inevitablemente al uso masivo de armas nucleares[20]. Es el escenario de la destrucción mutua asegurada que ha descrito recientemente Annie Jacobsen en un estudio de caso hipotético[21]. Entonces, el sistema internacional podría verse abocado a una guerra absolutamente destructiva en aras de un poder que no funciona, porque no se impone. Una de las grandes lecciones de la Guerra Fría fue que los dirigentes políticos entran en razón cuando se enfrentan al dilema de la amenaza nuclear.

Propuesta rusa para extender la vigencia del tratado

Esos parecen ser los fundamentos en los que se basa la propuesta realizada por el presidente Putin el 22 de septiembre de 2025, durante una reunión extraordinaria del Consejo de Seguridad ruso, en la que participaron los funcionarios más importantes del régimen putiniano. En su intervención, afirmó que Occidente ha estado dando pasos negativos para socavar los cimientos de la estabilidad estratégica y las relaciones entre las potencias nucleares, y responsabilizó a Estados Unidos del desmantelamiento de los

[19] Asunto que hemos analizado recientemente en PÉREZ GIL, L. *La política exterior rusa hacia los BRICS en el contexto de la guerra en Ucrania*. Documento de Análisis IEEE 60/2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2907072/la_politica_exterior_rusa_2025_dieeea60.pdf/
[20] Así lo hemos razonado en PÉREZ GIL. «Poderío nuclear de Rusia: nuevos planteamientos sobre capacidades y doctrina de empleo». *Op. cit.*, pp. 74 y 85.
[21] JACOBSEN, A. *Nuclear War: A Scenario.* Dutton, Nueva York, 2024.

acuerdos de desarme en su intento por alcanzar una superioridad estratégica decisiva. Las autoridades rusas han advertido repetidamente sobre estas circunstancias y sus consecuencias, pero sus propuestas han sido desoídas. A su juicio, fue esta situación la que motivó el abandono de la moratoria unilateral sobre las obligaciones del Tratado INF, como respuesta al despliegue de tales sistemas en Europa y Asia-Pacífico.

Pero, también aseveró que Rusia cuenta con las capacidades necesarias y está lista para responder con la fuerza a cualquier amenaza. Literalmente Putin declaró: «Enfatizo, y nadie debería tener ninguna duda al respecto, que Rusia es capaz de responder a cualquier amenaza existente y emergente»[22]. No obstante, afirmó que no están interesados en una carrera de armamentos (principalmente porque no se lo pueden permitir con o sin guerra en Ucrania, esta es otra de las grandes lecciones aprendidas de la etapa de la Unión Soviética). Justificó la suspensión de la participación en el Nuevo START como resultado de «la política extremadamente hostil de la Administración Biden», en un claro mensaje dirigido directamente a los oídos del presidente Trump. En su opinión, el tratado ha tenido un papel positivo en el mantenimiento del régimen de estabilidad estratégica, por lo que sería un grave error acabar con él.

En este punto, lanzó la propuesta de adherirse a los límites vigentes durante un año después de su finalización el 5 de febrero de 2026. La decisión sería efectiva si Estados Unidos actúa de la misma manera y no toma medidas que socaven el equilibrio actual en materia de disuasión nuclear. Para ello, anunció que había ordenado tomar medidas de vigilancia adicionales para verificar el cumplimiento de la parte estadounidense.

Desde el lado ruso, este fue uno de los temas fundamentales que se discutieron en la cumbre de Alaska celebrada en Anchorage del 15 al 16 de agosto de 2025[23] y cuyo objetivo es intentar mantener la vigencia del último tratado que puede salvar la paz entre grandes potencias, mientras al mismo tiempo trata de imponerse por la fuerza en Ucrania. Es decir, estamos ante una propuesta de acuerdo implícito en materia de estabilidad nuclear, que pone de manifiesto el grado de deterioro de la estabilidad

[22] Discurso disponible en el sitio web del Kremlin: http://www.kremlin.ru/events/president/news/78051
[23] El presidente Trump declaró el 25 de julio de 2025 que «ese no es un acuerdo que queramos que expire. Estamos empezando a trabajar en ello» (declaraciones a periodistas recogidas entre otros en *Arms Control Association* de la misma fecha; disponible en: https://www.armscontrol.org/blog/2025-07-24/trump-laureates-agree). Por su parte, el presidente Putin planteó su pertinencia durante una reunión del Consejo de Seguridad ruso el 14 de agosto de 2025, de preparación de la cumbre. Disponible en: http://www.kremlin.ru/events/president/news/77775

internacional con una vuelta al período anterior a los Acuerdos de Moscú de 1972. Mientras tanto, los dirigentes chinos observan estos acontecimientos para tomar sus propias decisiones, que también estarán basadas en sus intereses nacionales.

Reacción estadounidense y misiles Tomahawk

El 5 de octubre de 2025 el presidente Trump calificó la propuesta rusa de «buena idea», pero sin expresar una posición clara sobre su aceptación ni propuso la apertura de negociaciones, como se habría acordado en la cumbre de Alaska[24]. Por su parte, el Kremlin acogió favorablemente esas palabras. El problema es que las declaraciones se produjeron en medio del debate abierto sobre el suministro de misiles de crucero de largo alcance BGM-109 Tomahawk estadounidenses a Ucrania, precisamente el tipo de armamentos que prohibía el fenecido Tratado INF, denunciado durante la primera Administración Trump y que retrocedió la situación política y estratégica del conflicto al período de escalada que terminó con el empleo de un IRBM ruso contra Ucrania[25].

Como es la norma en la aplicación de la propaganda de guerra rusa, destacados funcionarios del régimen putiniano iniciaron una campaña de comunicación pública siguiendo las tesis formuladas por Putin en el Club Internacional de Valdai, el 2 de octubre de 2025, destinada a generar efectos tanto en el gobierno estadounidense como en sus aliados europeos[26]. Así, el mismo día, el director del Fondo de Inversión Directa ruso, Kirill Dmitriev, habló de posibilidades favorables de la propuesta del presidente ruso. Es preciso recordar que Dmitriev es enviado presidencial para la cooperación económica con otros países y ha formado parte de las delegaciones rusas en las conversaciones con Estados Unidos para poner fin al conflicto de Ucrania, iniciadas en

[24] Tres días después de tomar posesión (23 de febrero de 2025) planteó en el Foro Económico Mundial de Davos el interés en llegar a acuerdos con China y Rusia para una reducción de las armas nucleares. Disponible en: https://web.archive.org/web/20250507012515/https:/www.whitehouse.gov/remarks/2025/01/remarks-by-president-trump-at-the-world-economic-forum/ Véase al respecto el análisis de WOLFSTHAL, J. «Trump wants a nuclear deal. Can he be the ultimate negotiator?», *Bulletin of the Atomic Scientists,* 31 de enero de 2025. Disponible en: https://thebulletin.org/2025/01/trump-wants-a-nuclear-deal-can-he-be-the-ultimate-negotiator/

[25] Rápidamente, los analistas comenzaron a estimar el número de instalaciones militares rusas que estarían dentro del alcance de los misiles Tomahawk en caso de suministrase a Ucrania. Las estimaciones tienen en cuenta la versión del misil, que entró en servicio en 1984: en el caso del Bloque IV cuenta con un alcance máximo de 1.600 kilómetros y del Bloque V de hasta 2.500 kilómetros. Sin embargo, en el caso de los misiles de crucero su alcance puede verse limitado de forma importante tanto por las rutas de vuelo hacia su objetivo como por las maniobras evasivas destinadas a evitar las defensas antiaéreas. Solo la versión nuclear es realmente capaz.

[26] El discurso del presidente Putin en el Club Internacional de Valdai está disponible en: http://www.kremlin.ru/events/president/news/78134 También puede seguirse en español en https://youtube.com/watch?v=J1dNCEqfEoA&si=94AV6xli1RtbVzWZ

marzo de 2025. Al día siguiente, el portavoz del Kremlin, Dimitri Peskov, acogió con satisfacción la reacción del presidente estadounidense, en el sentido de que apoyaría la iniciativa de mantener las restricciones del tratado START.

Dos días después (7 de octubre de 2025), el vicepresidente de la comisión de Defensa de la Duma (cámara baja del parlamento ruso), Vladimir Dzhabarov, anunció una respuesta decisiva no solo contra Ucrania, sino contra países de la OTAN en caso de que se entregasen (y usasen contra territorio ruso) los misiles de crucero Tomahawk, aplicando las tesis de la doctrina de la disuasión por el miedo (doctrina Karaganov)[27]. También advirtió que se podría producir un escenario de escalada que, debido a su rapidez, terminara siendo inmanejable para las partes, «con el que podría estallar un conflicto mundial»[28]. Por su parte, el director del Centro para la Seguridad Internacional del Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales de la Academia de Ciencias, académico Alexéi Arbatov, señaló que el principal objetivo de la propuesta rusa es impedir, en la medida de lo posible, un escenario de carrera armamentista multilateral con gran variedad de sistemas de armas y tecnologías avanzadas[29].

El 8 de octubre de 2025 el viceministro de Asuntos Exteriores Riabkov se sumó a las advertencias sobre las consecuencias de una medida de esa naturaleza, declarando que los dirigentes estadounidenses deberían abordar el asunto con sensatez y responsabilidad, puesto que el suministro de esas municiones supondría una escalada en el conflicto y su uso solo es posible con personal estadounidense adiestrado que, inevitablemente, se convertiría en un objetivo de las fuerzas rusas[30]. También afirmó que se había agotado el impulso de la cumbre de Alaska. No obstante, el 10 de octubre el presidente Putin afirmó que ambas partes continuaban comprometidas con las discusiones de Alaska y que no tenían intención de introducir cambios. Sobre el asunto de los misiles Tomahawk, dijo que las fuerzas armadas rusas reforzarán sus capacidades antiaéreas para hacer frente a esa amenaza. Además, enfatizó que Rusia responderá de

[27] En PÉREZ GIL. «Poderío nuclear de Rusia: nuevos planteamientos sobre capacidades y doctrina de empleo». *Op. cit.*, p. 105.
[28] Declaraciones en https://www.kommersant.ru/doc/8099144
[29] Entrevista en https://www.kommersant.ru/doc/8098707
[30] Declaraciones en https://www.kommersant.ru/doc/8099811?from=top_main_2

la misma manera en caso de que cualquier potencia reanude las pruebas nucleares, lanzando la enésima amenaza velada en este sentido[31].

El 13 de octubre de 2025 Medvédev insistió en que la entrega de esos misiles podría tener consecuencia negativas para todas las partes en el conflicto, incluido Estados Unidos, insistiendo en los factores que interesan a la propaganda de guerra rusa: su empleo no podría llevarse a cabo sin el concurso de personal estadounidense y, una vez en vuelo no se podría distinguir si portan ojiva convencional o nuclear, con el riesgo que ello implica para la toma de decisiones cuando se emplean contra objetivos de alto valor estratégico[32]. Tendenciosamente, planteaba un escenario de ataque nuclear, aunque también aplicable a la respuesta. A continuación, Peskov abundó en los riesgos de tal escalada[33]. Como ha ocurrido en situaciones anteriores, estas declaraciones forman parte de la retórica de Kremlin para tratar de bloquear la entrega de los misiles, pero también de su estrategia de tratar de crear disensiones entre Estados Unidos y sus aliados europeos en el contexto de la guerra en Ucrania.

La posición de la Administración Trump respecto al Nuevo START se ha caracterizado en el pasado por su falta de compromiso, como demuestra la dejación total con la que actuó cuando expiraba en su período de vigencia ordinario, antes de su prórroga en febrero de 2021, que solo se pudo acordar después de su salida de la Casa Blanca. ¿Tacticismo político o que duda real de los beneficios del tratado para la seguridad de Estados Unidos ante un hipotético enfrentamiento contra la primera y tercera potencias nucleares?[34].

Próximos pasos

Como se ha dicho, ambas superpotencias nucleares se mantienen dentro de los límites del Nuevo START, pero nada asegura que el tratado continúe surtiendo efectos más allá

[31] Declaraciones en Dusambé, Tayikistán. Disponible en: http://www.kremlin.ru/events/president/news/78186
[32] En https://www.kommersant.ru/doc/8118774
[33] En https://www.kommersant.ru/doc/8118881
[34] Véase BUNN, M. «Putin just gave Trump the opportunity to maintain nuclear restraint. Will he seize it?», *Bulletin of the Atomic Scientists*, 25 de septiembre de 2025. Disponible en: https://thebulletin.org/2025/09/putin-just-gave-trump-the-opportunity-to-maintain-nuclear-restraint-will-he-seize-it/ ; WOLFSTHAL, J. «Why President Trump should put off the new nuclear arms race for one more year», *Bulletin of the Atomic Scientists,* 26 de septiembre de 2025. Disponible en: https://thebulletin.org/2025/09/why-president-trump-should-put-off-the-new-nuclear-arms-race-for-one-more-year/

del 5 de febrero de 2026, fecha de su vencimiento definitivo. Se repite el escenario de finales de 2020, con la adopción de una decisión en el último momento, o el del verano de 2021, con la propuesta rusa de moratoria de las obligaciones del Tratado INF, que nunca se aceptó y que se rompió en noviembre de 2024 tras el uso de un IRBM ruso contra Ucrania. No obstante, también es cierto que, en caso de no lograrse un acuerdo, la alternativa sería el inicio de una nueva carrera de armamentos nucleares y, en ese escenario, se plantea la amenaza de que tanto Rusia como Estados Unidos puedan reiniciar las pruebas nucleares, cuya moratoria se mantiene desde 1992.

Por su parte, la posición del gobierno chino es completamente diferente. Su política nuclear militar se basa en los principios de disuasión mínima y no primer uso (solo recurrirán a estas armas en caso de sufrir un ataque nuclear y solo contra un poseedor de armas nucleares)[35]. A pesar de las disquisiciones interpretativas que se han realizado al respecto, las declaraciones de las autoridades chinas en la materia son regulares y coherentes y no ha habido ningún cambio hasta ahora. Además, los números del arsenal nuclear chino justifican esta afirmación[36]. Pero, dicho esto, el gobierno chino quiere seguir teniendo las manos libres para adoptar sus propias decisiones en el caso de que aquellas tomen escenarios de escalada.

En estas, el 16 de octubre de 2025 Putin y Trump acordaron preparar una segunda cumbre bilateral para tratar de poner fin a la guerra en Ucrania. En el trasfondo están los misiles Tomahawk, la moratoria del Nuevo START y el mantenimiento del régimen de estabilidad estratégica, asuntos que están estrechamente relacionados entre sí.

Conclusiones

La idea de un sistema internacional basado en la búsqueda de la paz y la seguridad, con unos arsenales nucleares en mínimos, se ha desvanecido frente a una nueva etapa de competición estratégica entre grandes potencias, en la que se ha vuelto a un período de lucha por el poder y la influencia y, de nuevo, el uso de la fuerza se considera legítimo.

[35] HERRERA ALMELA, M. «Panorama nuclear en el Indopacífico: una región en constante ebullición», *Panorama nuclear global* (Pérez Gil, L. coord.). Cuadernos de estrategia IEEE 229. Ministerio de Defensa, Madrid, 2025, pp. 107-145. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/cuaderno-de-estrategia-229

[36] Disponibles en el «Nuclear Notebook». *Op. cit.*

Este tipo de pugna no augura tiempos favorables para la estabilidad mundial. Las grandes potencias suman rápidamente amigos y aliados, las potencias medias pierden su valor como generadoras de equilibrio en sus respectivos espacios regionales, y el resto de los Estados se ven sometidos a la influencia, las presiones y, en último caso, la violencia por parte de las grandes potencias o de sus adláteres, que llegan a ejecutar acciones irreconciliables con sus propios intereses nacionales porque saben que se juegan su propia existencia.

Al final, si no se imponen las reglas del equilibrio de poder, nada impedirá que se produzca una guerra entre grandes potencias (enfrentamiento decisivo), por lo que el último límite para que eso no suceda es, precisamente, la existencia de la amenaza permanente de sufrir un ataque nuclear masivo que produzca daños catastróficos a ambos contendientes. Ese es, en definitiva, el fin último de los costosísimos programas de modernización de armas nucleares que garantizan la vigencia de la estrategia de la destrucción mutua asegurada.

En cuanto al tratado Nuevo START, desde 2023 se han perdido casi todos los canales de intercambio de información y de confianza que costó décadas de negociaciones alcanzar, a pesar de que es la única pieza que sostiene el régimen explícito de estabilidad estratégica, el cual forma parte del núcleo del régimen de seguridad mundial.

Su abandono definitivo acarrearía no solo el inicio de una nueva carrera de armamentos nucleares, incluido volver a las detonaciones de prueba, sino que terminaría definitivamente con mecanismos de confianza mutua que requirieron décadas para consolidarse, afectando de modo inevitable a los procesos de toma de decisiones de las grandes potencias en escenarios extremos de crisis y conflicto, como es el caso de la guerra en Ucrania.

*Luis V. Pérez Gil**
Doctor en Derecho con Premio Extraordinario
Teniente RV. Analista IEEE

Documento
Análisis

74/2025 25 de noviembre de 2025

Javier Fernández Aparicio

¿Pares inter pares? La India en la división de las grandes potencias

¿Pares inter pares? La India en la división de las grandes potencias

Publicado originalmente en:
India: claves en su ascenso a potencia global
Editado en mayo de 2025

Resumen:

La llegada de Narendra Modi al poder en 2014 marcó un cambio significativo en la política exterior de India, alejándose del tradicional enfoque de multilateralismo y no alineamiento, hacia una postura más activa en el escenario global. India busca una autonomía estratégica que le permita operar de manera independiente frente a las fluctuaciones geopolíticas y la influencia de las grandes potencias. Esto se observa en sus relaciones con Estados Unidos, China y Rusia. Con los primeros, ha fortalecido sus vínculos en sectores como la seguridad, motivada por el interés mutuo en contrarrestar la influencia de China en Asia Pacífico. Con respecto a su influyente vecino, China, la relación de India es compleja y caracterizada por pendular entre la competencia y la cooperación, con tensiones fronterizas, en el ámbito marítimo y la proyección exterior desde el sudeste asiático a África. Rusia, por su parte, ha sido históricamente un aliado clave para la India, en especial en el ámbito de la defensa. Sin embargo, desde el inicio de la guerra en Ucrania en 2022, desde India se ha adoptado un enfoque más pragmático, beneficiándose de la compraventa de crudo y gas ruso, afianzando acuerdos en diversas materias, en especial el comercio bilateral, pero dando muestras de ciertas señales de enfriamiento y críticas del gobierno de Modi a la actuación rusa en Ucrania.

Palabras clave:

India, Rusia, China, Estados Unidos, Japón, Indo-Pacífico.

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.

India in the Global Power Divide

Abstract:

The arrival of Narendra Modi's to power in 2014 marked a significant change in India's foreign policy, moving away from the traditional approach of multilateralism and non-alignment towards a more active stance on the global stage. India seeks strategic autonomy that allows it to operate independently in the face of geopolitical fluctuations and the influence of the great powers. This can be seen in its relations with the United States, China and Russia. With the former, it has strengthened its ties in areas such as security, motivated by a mutual interest in countering China's influence in the Asia-Pacific region. Regarding its influential neighbour, China, India's relationship is complex and characterised by an oscillation between competition and cooperation, with border tensions, maritime disputes and external projection from Southeast Asia to Africa. Russia, for its part, has historically been a key ally for India, especially in the field of defence. However, since the start of the war in Ukraine in 2022, India has adopted a more pragmatic approach, benefiting from the purchase of Russian oil and gas, consolidating agreements in various areas, particularly bilateral trade, but showing signs of cooling relations and criticism from Modi's government concerning Russia's actions in Ukraine.

Keywords:

India, Russia, China, United States, Japan, Indo-Pacific.

Introducción. ¿Pares inter pares? El imperativo indio

India, como una potencia global en ascenso, participa activamente en diversos foros multilaterales internacionales, desde el G20 hasta los BRICS+. Históricamente, su política exterior ha estado marcada por el no alineamiento con bloques específicos y su papel como líder del sur global. Sin embargo, la participación de India en estos foros también responde a sus propios intereses nacionales. Desde la llegada de Narendra Modi al poder en 2014, la política exterior y de seguridad de India ha experimentado un cambio hacia lo que Samir Saran y Shashi Tharoor han denominado el *imperativo indio*. Este concepto se refiere a la constante salvaguarda de los intereses indios en cuestiones internacionales, abarcando desde sus relaciones vecinales hasta su interacción con Occidente (Saran y Tharoor, 2020). Esta postura es defendida por el actual ministro de Exteriores, Subrahmanyam Jaishankar, quien detalla las principales líneas de la política exterior india en otra interesante obra (Jaishankar, 2020).

Este enfoque se refleja en la intensificación de los viajes diplomáticos y encuentros de alto nivel de Modi, especialmente tras las elecciones concluidas el 1 de junio de 2024 y que, si bien supuso la reelección del primer ministro desde 2014, también evidenció un cierto desgaste, abarcando desde países del Sudeste Asiático hasta potencias como China, Estados Unidos, Japón, Rusia y países miembros de la Unión Europea. Así, India se proyecta como un *Vishwa Mitra*, nombre del célebre sabio hindú *amigo del universo*, buscando cultivar amistades globales y promover un bienestar común, sin perder de vista el enfoque de los intereses propios y en orden mundial tremendamente dinámico, complejo e influenciado por la variedad de intereses y la capacidad de gestionar amenazas y riesgos a veces imprevisibles o de aparición urgente (Chaulia, 2024).

Sin embargo, otra premisa devenida de esta peculiar relación de la India en el orden mundial esconde otra característica y es que, aparte de la publicación de tratados, actas de reuniones internacionales bilaterales o multilaterales y declaraciones más bien genéricas de sus líneas de actuación, no existe ninguna estrategia de seguridad nacional publicada que informe de sus objetivos en materia de seguridad y relaciones exteriores, percepción de amenazas o prioridades. Precisamente, una ambigua relación con Estados Unidos, Rusia y China es una posible explicación para esta ausencia, pues el país puede afrontar estas relaciones desde múltiples enfoques, desde la alianza al enfriamiento, pasando por el enfrentamiento directo, como en el caso chino. De hecho,

una de las razones para evitar la elaboración de un documento así sea la necesidad de definir su postura frente a China, lo que podría posicionar a India como un antagonista claro, algo que podría resultar problemático, además de abordar casos delicados, como su relación con Rusia. Otra razón podría ser de carácter político, pues la imagen de fortaleza que el primer ministro Narendra Modi proyecta podría verse comprometida si el gobierno no pudiera responder rápidamente a una violación de las líneas rojas establecidas en tal documento (Fernández Aparicio, 2023)

Estados Unidos, de la periferia en diplomacia al centro

Estados Unidos se ha consolidado en la actualidad como uno de los principales socios comerciales de India, con un volumen bilateral de exportaciones e importaciones de bienes y servicios superior a los 184 mil millones de euros[1]. En cuanto a la relación bilateral, los últimos tres años han sido testigos de avances sustanciales en diversas áreas, particularmente en los ámbitos económico, comercial y de seguridad. En este periodo, Estados Unidos ha respaldado firmemente la posición internacional de India, siendo un socio preferente en el marco del Indo-Pacífico, tal y como se expresa en la Estrategia de la Administración Biden, de febrero de 2022:

> «Seguiremos construyendo una alianza estratégica en la que Estados Unidos y la India trabajen juntos y a través de organizaciones regionales para promover la estabilidad en el sur de Asia; colaborar en nuevos ámbitos, como la salud, el espacio y el ciberespacio; profundizar nuestra cooperación económica y tecnológica; y contribuir a un Indo-Pacífico libre y abierto. 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[2]».

[1] Véase: India-US Bilateral Rel https://www.mea.gov.in/Portal/For ations – A Brief. *Ministerio de Asuntos Exteriores de la India*. [Consulta 22/1/2025]. Disponible en eignRelation/Ind-US-Brief.pdf
[2] Véase: Indo-Pacific Strategy of the United States. [Consulta 22/1/2025]. Disponible en: https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf

Efectivamente, desde Estados Unidos se ha reafirmado un respaldo al rol de India como líder regional asiático, sin duda respondiendo a su interés de que ejerza de contrapeso a la proyección china en la región, como al mayor estrechamiento de la alianza sino-rusa, aunque aquí el interés estadounidense choca con las ventajas que la India obtiene de su propia relación con Rusia. Las visitas de Estado del primer ministro Modi a Washington en junio de 2023 o la participación del presidente Biden en la cumbre del G20 celebrada en Nueva Delhi en septiembre siguiente, más otras reuniones de alto nivel, subrayan una emergente y estrecha cooperación entre la India y Estados Unidos en áreas estratégicas como defensa y seguridad, cambio climático y energía limpia, la exploración espacial o la ciberseguridad, estos dos últimos considerados ya dos dominios de enorme importancia en el escenario bélico, claves por lo demás en la confrontación híbrida, en la llamada zona gris, de las grandes potencias mundial. En febrero de 2024, la revisión de la citada Estrategia para el Indo-Pacífico de la Administración Biden, volvió a ratificar a India como un socio preferente para Estados Unidos[3].

La asociación estratégica entre Estados Unidos e India se sustenta en la narrativa de los valores compartidos, como el compromiso con la democracia y la defensa del sistema internacional basado en reglas, promoviendo la conectividad de ambos países y su entorno a través de mecanismos como el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (QUAD en sus siglas en ingles), el Diálogo Ministerial 2+2 entre los Secretarios de Estado y de Defensa de los Estados Unidos y sus homólogos indios y docenas de diálogos y grupos de trabajo bilaterales, que abarcan materias como la cooperación espacial y sanitaria hasta el comercio de energía y la tecnología, así como tratar de alcanzar una voz común en foros internacionales compartidos, como las Naciones Unidas —donde India busca un puesto permanente en el Consejo de Seguridad—, el citado G20, organismos financieros como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la Organización Mundial del Comercio, así como en organismos regionales como ante la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, en sus siglas en inglés) o la Asociación de la Cuenca del océano Índico (IORA, en sus siglas en inglés), en los que India y Estados Unidos tratan de mantener posturas similares.

[3] Véase: The United States' Enduring Commitment to the Indo-Pacific: Marking Two Years Since the Release of the Administration's Indo-Pacific Strategy. *Departamento de Estado de Estados Unidos*. [Consulta: 22/1/2025]. Disponible en: https://2021-2025.state.gov/the-united-states-enduring-commitment-to-the-indo-pacific-marking-two-years-since-the-release-of-the-administrations-indo-pacific-strategy/.

No obstante, a pesar de que las relaciones y cooperación entre ambos países se han visto reforzadas, sobre todo en temas de seguridad, han existido algunos episodios conflictivos, como la controversia derivada del asesinato del líder separatista sij Hardeep Singh Nijjar en Canadá y las investigaciones subsiguientes en Estados Unidos sobre otros incidentes relacionados, así como los cuestionamientos en la prensa estadounidense respecto a la supuesta naturaleza basada en valores de la alianza bilateral, o las declaraciones del presidente Biden, en las que comparó a Japón e India con Rusia y China, en términos de actitudes xenófobas y antiinmigrantes, lo que generó una fuerte reacción en la India. No obstante, estos episodios no exentos de polémica, las líneas generales en las buenas relaciones entre ambos países no se vieron afectadas y tienden a robustecerse (Ramesh y Rubin, 2024).

En su visita a Estados Unidos, Modi se dirigió el 23 de septiembre en una reunión con indios estadounidenses en Nueva York, hablándoles de la alianza bilateral en varios sectores y como «Estados Unidos y la India son la potencia en inteligencia artificial del nuevo mundo», anunciando también planes para abrir dos nuevos consulados indios en Boston y Los Ángeles[4].

La diáspora indo-estadounidense

La diáspora india en Estados Unidos desempeña un papel crucial en el fortalecimiento de los lazos entre ambos países. Aproximadamente casi cinco millones de indios estadounidenses o personas de origen indio residen en Estados Unidos, el tercer grupo étnico asiático más grande del país tras las personas de origen chino y japonés, asentándose principalmente en cuatro estados: California (20 % de la diáspora), Texas (12 %), Nueva Jersey (9 %) y Nueva York (7 %). En septiembre de 2019, durante su visita a Estados Unidos, el primer ministro compartió con el entonces presidente Trump, el *Howdy Modi*, un mega evento celebrado en Houston, donde ambos mandatarios pusieron de relieve la asociación estratégica entre los dos países ante más de cincuenta mil personas, la inmensa mayoría proveniente de la diáspora y tuvo una inmensa cobertura mediática. En la gira a Estados Unidos que realizó en junio de 2023,

[4] Véase: America-India is the AI power of the New World: PM Modi. *News India Times*. 55, nº 39 (ed. suscriptores), pp. 14-15. [Consulta el 18 de febrero de 2025]. Disponible en: https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=tsh&AN=180096296&lang=es&site=ehost-live

esta diáspora estuvo muy presente y, además del encuentro con el presidente Biden y otros actos institucionales relevantes, los encuentros de Modi con los indo-estadounidenses fueron de nuevo una prioridad en su calendario durante su estancia americana, llegando a acoger a cientos de personas en otro encuentro en el Centro Ronald Reagan de Washington, organizado por el influyente Bharat Barai, un popular líder indo-estadounidense organizador del evento, donde además se conectó con otras comunidades indias en diferentes ciudades estadounidenses[5].

La diáspora en Estados Unidos es cada vez más activa respecto a las relaciones estadounidenses con la India y está representada por diversas organizaciones, tanto comunitarias como profesionales, que se reconocen por sus contribuciones significativas en múltiples sectores, incluyendo la política. La diáspora india ha funcionado como un catalizador para reforzar la relación entre ambas naciones, con cinco congresistas de origen indio actualmente ocupando un puesto.

En las recientes elecciones presidenciales estadounidenses, esta comunidad india, favorable históricamente a los demócratas, apoyó a Kamala Harris, una candidata, además, de ascendencia india, un hito para la comunidad[6]. Como en el caso de otras comunidades, tal es la latina, las nuevas generaciones de indo-estadounidenses, asentados ya desde hace décadas en el país, hacen que las posiciones políticas sean cada vez más complejas dentro de la propia comunidad. Ejemplos son figuras como Kash Patel, nombrado director del FBI, Arvind Krishna, CEO de IBM, Ajaypal Singh Banga, CEO de Mastercard, Satya Nadella, director ejecutivo de Microsoft, o Vivek Ramaswamy, un empresario indo-estadounidense con aspiraciones políticas, cercano a Trump, pues de hecho iba a liderar el llamado Departamento de Eficiencia Gubernamental (DOGE por sus siglas en inglés), una comisión asesora para, supuestamente, reestructurar el gobierno federal, eliminar regulaciones y reducir gastos. Ramaswamy fue objeto de polémica dentro del entorno presidencial al criticar la priorización de la nacionalidad y no la excelencia académica a la hora de elegir candidatos en diversos empleos, aunque

[5] Véase: Today's changed India will surprise you: PM concludes US visit, leaves for Egypt. *India Today*. [Consulta: 22/1/2025]. Disponible en https://www.indiatoday.in/india/story/prime-minister-modi-us-visit-indian-diaspora-address-changed-transformed-india-ronald-reagan-center-2397226-2023-06-24

[6] Véase: La diáspora india en EE. UU. se resiste a Trump reflejada en las raíces de Harris. *Eldiario.es*. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en: https://www.eldiario.es/politica/diaspora-india-ee-uu-resiste-trump-reflejada-raices-harris_1_11781712.html

estos vengan del extranjero[7]. Con todo, los proyectos legislativos de la nueva administración de Donald Trump empieza a causar ciertos recelos en la diáspora, puesto que un nuevo decreto firmado por el presidente el 21 de enero, establece que los niños nacidos de titulares de pasaportes extranjeros, incluidos turistas, estudiantes y trabajadores con visados, ya no recibirán automáticamente la ciudadanía estadounidense, lo que puede tener consecuencias para el más de un millón de indios que están a la espera de obtener la ciudadanía estadounidense, la mayoría justificadas en el empleo de estos. Según datos censales de Estados Unidos, analizados por el Pew Research Center, de los aproximadamente cinco millones de indo-estadounidenses en el país, el 34 % obtuvo la ciudadanía al nacer en Estados Unidos[8]. Parte del equipo presidencial, como Elon Musk, sin embargo, apuesta por la retirada de estas restricciones a los visados diseñados para atraer a trabajadores cualificados del extranjero. El 70 % de estos visados van a parar a ingenieros indios, que se incorporan a las grandes tecnológicas como Tesla, Google o Amazon, o al sector de las *startups*, que se nutre de figuras ya más que prometedoras como Baiju Bhatt, fundador de *Robin Hood*; Rohan Seth con *Clubhouse;* Apoorva Mehta de *Instacart*, o Jay Chaudhry, con *Zscaler Internet Access*[9]*.*

Cooperación e intereses bilaterales

Estados Unidos e India mantienen ya unas más que sólidas relaciones comerciales, cimentadas en una creciente cooperación económica y el compromiso mutuo de promover el comercio y la inversión bilateral. Además, respecto a las relaciones económicas, ambos países comparten diversos foros y mecanismos de diálogo que fortalecen esta asociación estratégica. Entre ellos, destaca el India-US Trade Policy Forum (TPF, en sus siglas en inglés), establecido en 2005 y renovado a principios de 2024, que sirve como plataforma clave para resolver barreras comerciales y fomentar un

7 Véase: Was Vivek Ramaswamy fired from DOGE for angry H-1B tweet. *Times of India*. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en https://timesofindia.indiatimes.com/world/us/vivek-ramaswamy-doge-american-lazy-h-1b/articleshow/117507889.cms

8 Véase: Trump pone fin a la ciudadanía por nacimiento y provoca un fuerte rechazo en la diáspora india. *La República.* [Consulta: 23/1/2025]. Disponible en: https://larepublica.es/2025/01/22/trump-pone-fin-a-la-ciudadania-por-nacimiento-y-provoca-un-fuerte-rechazo-en-la-diaspora-india/

9 Véase: 5 estadounidenses de origen indio que dirigen algunas de las empresas más exitosas de Silicon Valley. *India Global*. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en https://www.globalindian.com/es/historia/la-iniciativa-empresarial/5-empresarios-indios-americanos/

intercambio comercial equilibrado; el India-US Commercial Dialogue o el India-US CEO Forum representan importantes espacios de interacción entre los sectores público y privado de ambos países, facilitando iniciativas conjuntas para potenciar el comercio y la inversión en áreas prioritarias como tecnología, manufactura y energías limpias. Por su parte, el India-US Economic and Financial Partnership Dialogue (EFP, en sus siglas en inglés) aborda cuestiones macroeconómicas y financieras, promoviendo la estabilidad y el crecimiento en ambas economías. Las principales empresas indias que operan en Estados Unidos son bancarias, como el HDFC Bank Limited y el ICICI Bank Limited, servicios tecnológicos como Infosys Limited y Wipro Limited, más farmacéuticas como Dr. Reddy's Laboratories Limited, por este orden de importancia[10]. Por el lado estadounidense, las grandes tecnológicas como Adobe Systems, Google, IBM, Apple y Microsoft, tiene una fuerte implantación en India, junto a grandes corporaciones en los sectores de las bebidas, con Coca Cola y PepsiCo a la cabeza, la banca con JP Morgan Chase, accesorios de *hardware* como Hewlett Packard y servicios financieros como American Express[11].

[10] Indian Companies on The US Stock Market. *Stock Analysis*. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en: https://stockanalysis.com/list/indian-stocks-us/

[11] Véase: Top 10 Best American Companies in India - World Blaze, https://www.worldblaze.in/best-american-companies-in-india/

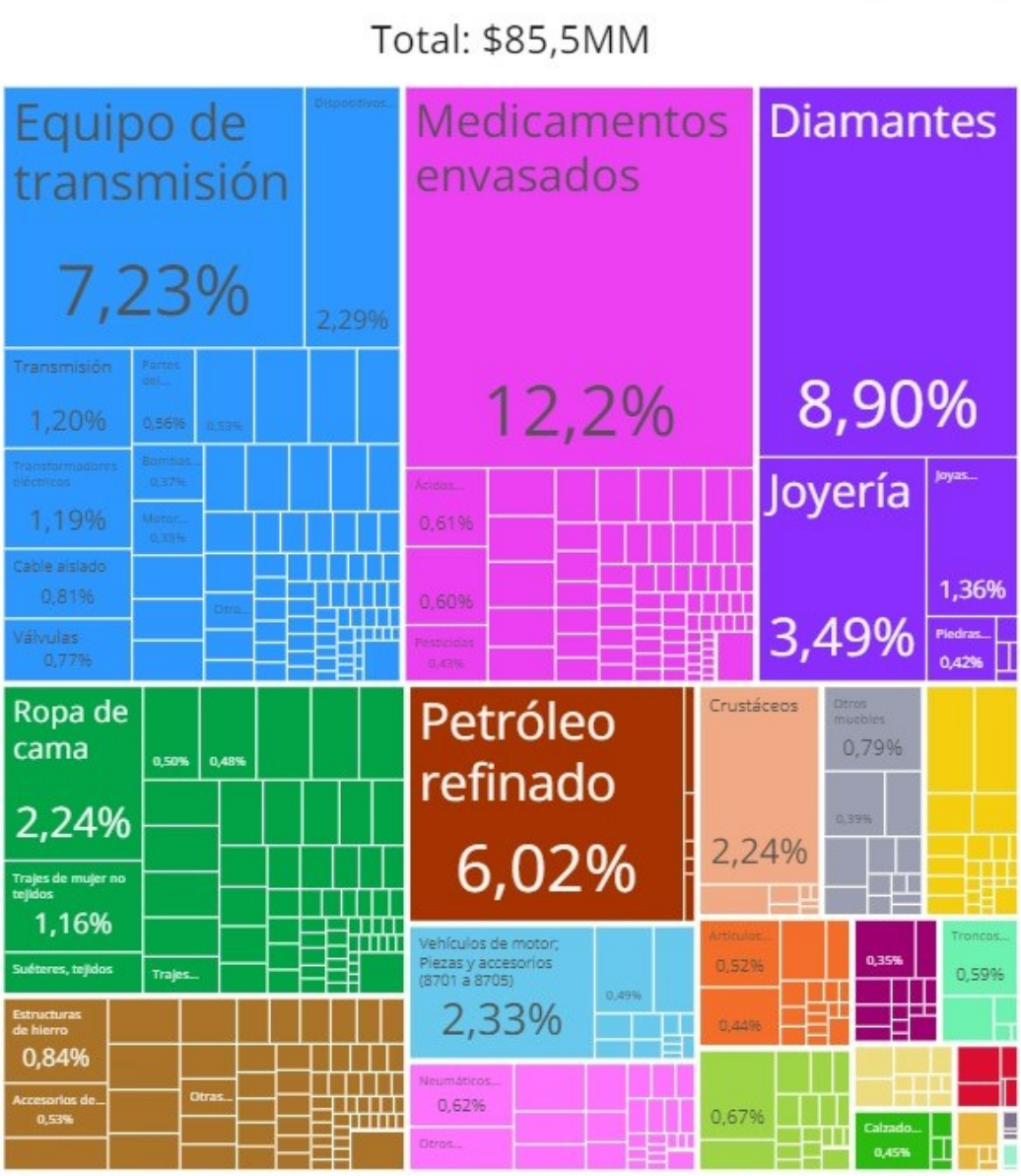


Imagen 1. Exportaciones de India a Estados Unidos (2023). Fuente: HYPERLINK "https://oec.world/es/profile/bilateral-country/ind/partner/usa?dynamicBilateralTradeSelector=year2023" Comercio entre India (IND) y Estados Unidos (USA) | Observatorio de Complejidad Económica.

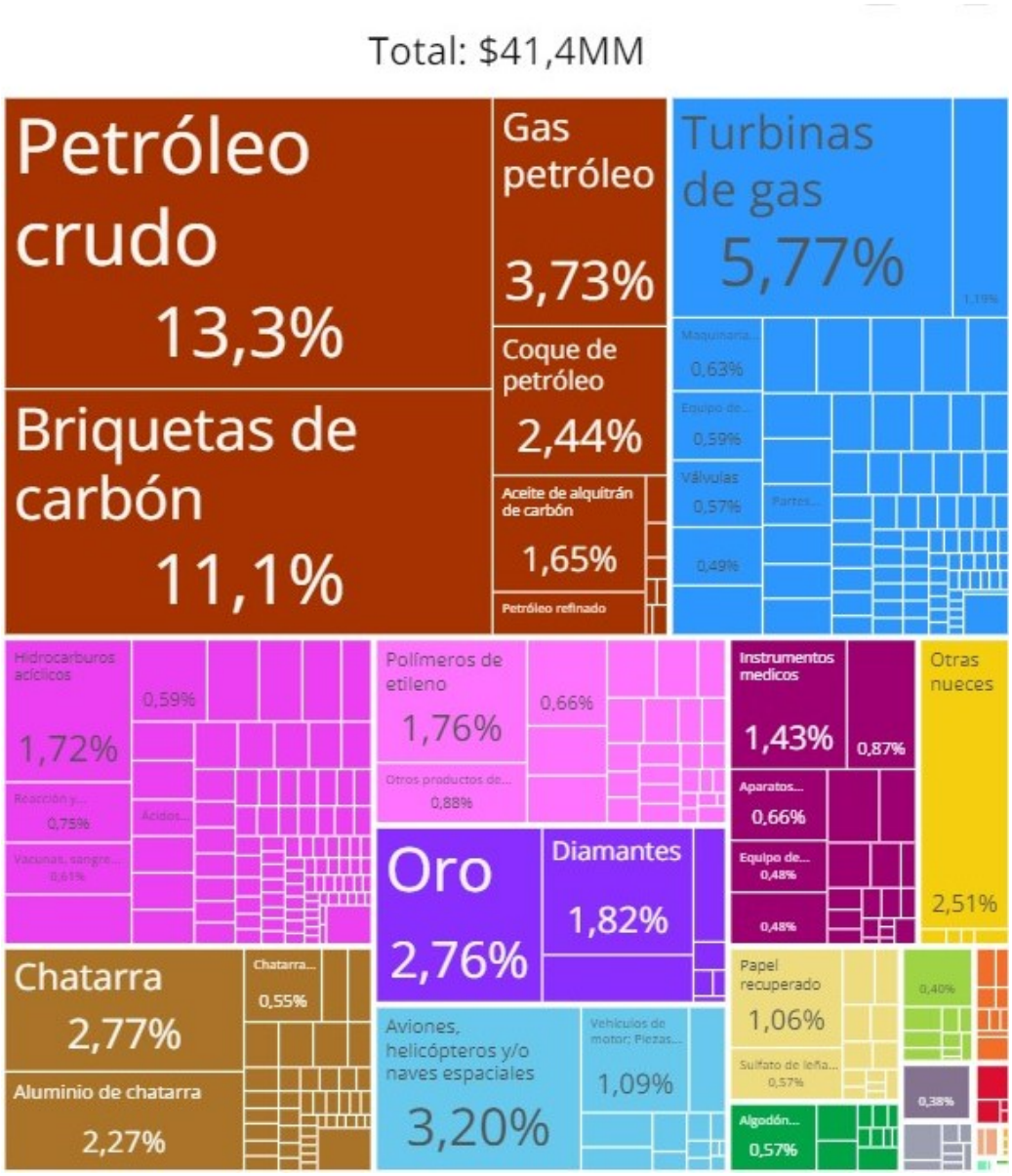


Imagen 2. Exportaciones de Estados Unidos a India (2023). Fuente: HYPERLINK "https://oec.world/es/profile/bilateral-country/ind/partner/usa?dynamicBilateralTradeSelector=year2023" Comercio entre India (IND) y Estados Unidos (USA) | Observatorio de Complejidad Económica.

En el contexto regional, ambos países participan activamente en el Indo-Pacific Economic Framework (IPEF, en sus siglas en inglés), un foro multilateral lanzado en mayo de 2022. Este marco fue diseñado para reforzar la cooperación económica en el Indo-Pacífico tras la decisión del Trump de retirar a Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, en sus siglas en inglé) en 2017, durante

su primer mandato. El IPEF refleja el compromiso renovado de Estados Unidos e India de trabajar juntamente con otros países de la región construir cadenas de suministro resilientes, promover la sostenibilidad y fomentar un comercio inclusivo. Estas múltiples plataformas no solo destacan el carácter dinámico de las relaciones económicas entre India y Estados Unidos, sino que también subrayan su importancia como socios estratégicos en el escenario regional del Indo-Pacífico y el global.

En materia de seguridad, tanto durante la primera Administración Trump, como en la posterior de Biden se han incrementado los acuerdos de cooperación en defensa entre la India y Estados Unidos, bajo el llamado nuevo marco para la cooperación en defensa India-Estados Unidos, renovado en 2015 por diez años, por lo que este año 2025 debe ser revisado. Desde 2018, India fue incluida como país de máximo nivel en la excepción de licencias de la Autorización de Comercio Estratégico del Departamento de Comercio estadounidense, pero además de los diálogos bilaterales anuales, son comunes los ejercicios militares conjuntos y las adquisiciones en la industria de defensa. A este respecto, en agosto de 2024, la ministra de Defensa de la India, Nirmala Shitaraman, se reunió con el secretario de Defensa estadounidense, Lloyd Austin, firmándose acuerdos clave, como el Acuerdo de Suministro de Seguridad (SoSA, por sus siglas en inglés). Las adquisiciones indias de la industria de Defensa de Estados Unidos han crecido significativamente, superando los 20 000 millones de dólares durante 2024, e incluyen plataformas como el C-130J, el C-17, el Apache, el Chinook, los helicópteros MH60R y el P8I.

Dentro de la seguridad, la cooperación en el campo cibernético es también más estrecho, dentro del Marco de Ciberseguridad India-Estados Unidos, firmado en septiembre de 2016 o la Iniciativa contra el Ransomware, proyecto de sinergias de varios países en la lucha contra los ataques cibernéticos liderada por Estados Unidos desde noviembre de 2022, con las significativas ausencias de Rusia y China[12]. La cooperación en ciberseguridad entre ambas naciones tuvo un momento álgido cuando en 2020 India aceptó la invitación estadounidense a participar en el *Blue Dot Network*, una iniciativa impulsada un año antes junto a Australia y Japón para invertir en

[12] Véase: Counter Ransomware Initiative. [Consulta: 18/2/2025]. En: https://www.counter-ransomware.org/

proyectos comunes en abastecimiento de energía, construcción de infraestructuras y digitalización específicamente en el área del Indo-Pacífico.

Mientras, en la política nuclear también parece compartirse muchos enfoques por parte de Estados Unidos y la India, sobre todo en lo tocante a la seguridad en las instalaciones, en donde existe una cooperación consolidada y centrada en garantizar las cadenas de suministro de componentes, así como estrategias para abordar amenazas como la vulnerabilidad cibernética de las instalaciones nucleares (Kapur, Pillai Rajagopalan y Wueger, 2024). En la actualidad, India construye seis reactores rápidos para que entren en funcionamiento no más allá de 2033 y además el gobierno de Modi ha manifestado su deseo de que el país sea admitido como miembro del Grupo de Suministradores Nucleares (NSG en sus siglas en inglés), para así poder exportar tecnología nuclear con fines pacíficos a otros países. En las reuniones plenarias del NSG desde 2016 la propuesta india ha obtenido la aprobación estadounidense, pero ha chocado siempre con el rechazo frontal de China, puesto que, para ser parte de esta organización, una condición es que el país también debe ser signatario del Tratado Internacional de No Proliferación Nuclear, cosa que no cumple India porque lo considera restrictivo, además de que otro país como Pakistán tampoco es firmante. Con todo, en enero de 2025 se anunció desde Estados Unidos el levantamiento de las restricciones a más de doscientas entidades nucleares indias que databan de 1998[13].

Al tiempo que se incrementa la buena sintonía entre la India y Estados Unidos, se deteriora la de Pakistán, el tradicional enemigo indio. Si hasta hace unos años, las sucesivas administraciones estadounidenses buscaron la cooperación con Pakistán, hoy en día se evidencia una gran tensión, agravada aún más desde la fallida retirada de Estados Unidos de Afganistán en agosto de 2021, más el evidente estrechamiento de relaciones entre Pakistán y China, aunque la política de seguridad nacional paquistaní incida en el no alineamiento del país[14].

[13] Véase: Sagar Madela, V. US to revoke historical restrictions on India's nuclear entities. *Nuclear Engineering Magazine*. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en: https://www.neimagazine.com/news/us-to-revoke-historical-restrictions-on-indias-nuclear-entities/

[14] Naseer, N. Breaking the Mold: The Evolution of US-Pakistan Cooperation Beyond Security. *Stimson*. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en: https://www.stimson.org/2024/evolution-of-us-pakistan-cooperation-beyond-security/

Efecto Trump, ¿puede haber un cambio de dinámica?

Aparte del malestar de parte de la diáspora con la política interna de la nueva Administración Trump, parece improbable que, a nivel de las relaciones exteriores, se produzca un cambio sustancial entre India y Estados Unidos, aunque existen algunas incógnitas que se irán desvelando con el discurrir del tiempo. En primer lugar, si India se verá afectada por las medidas proteccionistas estadounidenses, pues ya en 2017, con Trump en la presidencia estadounidense, Nueva Delhi protestó por la Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA, en sus siglas en inglés), disposiciones que sancionaban a los países que importasen equipos y armas rusas, situación en la que estaba India con la entonces compra del sistema de mísiles S-400. Tanto rusos como indios reaccionaron diseñando un plan para seguir con la compraventa, pero eludir las sanciones estadounidenses. La guerra de Ucrania y los intentos de atraer a India de la Administración Biden, hizo que al final el caso indio fuese considerado una excepción del CAATSA.

Tras Netanyahu, en febrero Narendra Modi fue el segundo mandatario internacional en visitar la Casa Blanca tras la toma de posesión de Donald Trump y entrevistarse con este y altos mandatarios de la nueva administración estadounidense, como el también asesor Elon Musk, conversando sobre la entrada de Starlink en la industria tecnológica y de la defensa de India, algo que continuó el presidente Trump ofreciendo a Modi un acuerdo comercial y la compra por parte de India de equipamiento y aviones estadounidenses, además de citar la necesidad de un equilibrio de la balanza comercial entre ambos países[15]. También salió a relucir el tema de los posibles aranceles.

La Administración Biden había sancionado a varias empresas rusas en el sector petrolífero, algunas de ellas las encargadas de la venta de crudo a la India, que después revende refinado en un lucrativo comercio, lo que molestó en las instancias gubernamentales estadounidenses[16]. Como en el caso de China, desde el entorno de Trump también se ha sugerido un cambio de percepción respecto a India si continúa al

[15] Véase: PM Modi likely to meet Elon Musk, Starlink's entry in India to be discussed: Report. *The Hindu*, 13 de febrero de 2025. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en: https://www.thehindu.com/news/national/pm-modi-likely-to-meet-elon-musk-starlinks-entry-in-india-to-be-discussed-report/article69213885.ece

[16] Véase: La India defiende a casi una veintena de empresas sancionadas por EE. UU. por apoyar a Rusia. *abc.com*. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en: https://www.abc.com.py/internacionales/2024/11/02/la-india-defiende-a-casi-una-veintena-de-empresas-sancionadas-por-eeuu-por-apoyar-a-rusia/

margen de las sanciones contra Rusia o las proyectadas contra China en forma de aranceles y no conviene olvidar que China es el principal socio comercial de la India. No obstante, existe cierta bonhomía entre Modi y Trump, escenificándose en la visita del primer ministro a Washington a mediados de febrero, lo que ayudará a mantener una relación fluida, así como una preocupación compartida respecto a China, por lo que los roces comerciales pueden quedar eclipsados por la necesidad estadounidense de trasladar sus cadenas de suministro lejos de China —donde India sería un centro alternativo—y la cooperación en defensa, sin embargo aquí también aparece la incertidumbre, que ya existe en otros ámbitos como la OTAN y Europa, de si Trump podría presionar a la India para que asuma una mayor carga en temas de seguridad en el Indo-Pacífico, lo que incluso podría provocar una postura de clara confrontación hacia China[17].

¿Qué pasará en otros temas donde existen iniciativas estratégicas comunes de ambos países hasta ahora? Por ejemplo, en cuanto a la lucha contra el cambio climático y los procesos de implementación de energías limpias, pues ambos países comparten foros como la Alianza para el Clima y del Desarrollo, el Acuerdo de París dentro de la Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático —del que Trump ya anunció la salida de Estados Unidos tras su toma de posesión— o el programa de la Alianza Triangular para el Desarrollo (TriDeP en sus siglas en inglés), con el objetivo específico de fortalecer la cooperación para el desarrollo de la India, apoyando proyectos en energías renovables. Otro asunto, el de la cooperación energética donde la India se podría ver beneficiada o, por el contrario, perjudicada, a medida que Estados Unidos se pueda postular como un sustituto fiable de Rusia como mayor proveedor de recursos energéticos[18].

[17] Véase: Siddiqui, H. Trump and India: How will Modi and Trump engage in the new era. *Financial Express*. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en: https://www.financialexpress.com/world-news/trump-and-india-how-will-modi-and-trump-engage-in-the-new-era/3715035/

[18] Véase: Jayaraman, T. V. USAID Administrator Power And Indian Ambassador Kwatra Discuss India-US Emerging Strategic Initiatives. *News India Times*. 55, n.º 41 (ed. suscriptores), p. 5. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en: https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=tsh&AN=180317689&lang=es&site=ehost-live

El QUAD y Japón: donde nace el Indo-Pacífico

El QUAD es quizá el foro donde Estados Unidos e India muestran, a priori, una mayor sintonía de cara a la opinión pública, compartiendo este foro con dos aliados que se van conformando como claves para India, como Australia y, sobre todo, Japón. Heredero del Diálogo Estratégico Trilateral (CDS en sus siglas en inglés), las reuniones a tres bandas entre Estados Unidos, Japón y Australia desde 2002, la India se incorporó al grupo en 2007 a propuesta del entonces primer ministro japonés Shinzo Abe, especulándose desde entonces con la llegada de más países del Indo-Pacífico, como Corea del Sur o Nueva Zelanda. En determinadas instancias —incluyendo altos funcionarios estadounidenses como el director de la CIA durante el primer mandato de Donald Trump, Mike Pompeo— se califica al QUAD de ser un proyecto de OTAN del Pacífico, incidiendo en el carácter cada vez más vinculante en temas de defensa y seguridad por parte del foro, e incluso desde China empieza a ser percibida como una alianza hostil[19].

Sin embargo, lo cierto es que el QUAD para la India es algo más que una posible alianza enfocada a lo militar, con China como objetivo principal. El citado ministro Jaishankar, durante el foro del Diálogo Raisina 2023, defendió que el QUAD debía ser un foro internacional con un mínimo común para compartir recursos y tecnología, siendo la seguridad una materia más, que debía ser enfocada a una asociación colaborativa para casos de desastres naturales, eventos terroristas, la seguridad de las rutas marítimas y la seguridad en los suministros de los recursos hídricos y energéticos, quedando además siempre bajo el paraguas de las resoluciones de Naciones Unidas[20].

En la última reunión del QUAD, en septiembre de 2024 en la ciudad estadounidense de Wilmington se constató la mayor asertividad de la asociación en todo el Indo-Pacífico, anunciándose inversiones en tecnología, infraestructuras, conectividad y resiliencia, pero también un polémico punto como la disposición, a partir de enero de 2025, de los países del QUAD a combinar ejercicios comunes y patrullar las aguas que componen este enorme escenario en aras de la seguridad de las rutas marítimas, incluyendo el mar del sur de China, un enorme foco de tensión, empezando por el estatus de Taiwán, en donde la

[19] Véase: Srinivasan, J. Can the Quad rise to be an Asian NATO? *The Hindu Business Line*. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en: https://www.thehindubusinessline.com/opinion/can-the-quad-rise-to-be-an-asian-nato/article32103609.ece
Véase:_ Shidore, S. Raisina Dialogue Highlights India's Global Balancing Act. *The Diplomat*, ed. suscriptores. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en: https://thediplomat.com/2023/03/raisina-dialogue-highlights-indias-global-balancing-act/

Armada india podría verse involucrada en alguna fricción con buques chinos. Además, India será por primera vez la sede de la séptima reunión del QUAD en 2025, ejemplo de su implicación en este foro[21].

Uno de los socios preferentes para India es Japón, país con el que también comparte sitio en el QUAD, pero que se va conformando como algo más que un país con alianzas comunes en el marco del Indo-Pacífico. Las relaciones culturales y de intercambio entre Japón e India son profundas y comenzaron en el siglo VI, cuando el budismo se introdujo en Japón. La cultura india ha tenido un gran impacto en la cultura japonesa, e incluso en la Segunda Guerra Mundial, el Imperio japonés apoyo la creación del Ejercito Nacional indio, cuya figura más relevante fue Subhas Chandra Bose y que colaboró con los japoneses en su lucha contra los británicos en el sur de Asia, fruto de lo cual, por ejemplo, las islas Nicobar y Andamán acabarían incorporándose a la unión tras la independencia de 1947 o la figura del juez Radhabinod Pal (1886-1967) en el Tribunal Penal Militar Internacional para el Lejano Oriente de 1946, que juzgó los crímenes japoneses durante la Segunda Guerra Mundial y que se mantuvo favorable a exonerar a los acusados de los cargos. En definitiva, Japón e India establecieron relaciones diplomáticas en 1952, uno de los primeros países asiáticos después del conflicto.

La relación bilateral se elevó a la categoría de asociación global y estratégica cuando en septiembre de 2014, el primer ministro Modi realizó una visita oficial a Japón y mantuvo una cumbre con Abe, poco después este sería quien realizase una visita oficial a la India y de la misma, entre otros acuerdos, empezó a hablarse del concepto de Indo-Pacífico como la unión de los dos océanos, Pacífico e Índico, en un mismo escenario geopolítico, término luego recogido por Estados Unidos y donde Japón e India serían los representantes más visibles dentro de esta enorme unión geopolítica[22]. Desde entonces, han sido regulares las reuniones de alto nivel bilaterales entre el primer ministro Modi y sus correspondientes japoneses, Yoshihide Suga, Fumio Kishida y, en octubre de 2024, el actual Shigeru Ishida. En estos encuentros siempre se reitera el compromiso de ambos países dentro de la llamada visión FOIP japonesa, siglas de su política de un «Indo-Pacífico libre y abierto», además de firmarse acuerdos de cooperación en los

[21] Véase: Mohan, R. The Wilmington Summit: A Consolidation Of The Quad – Analysis. *Eurasia Review*. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en: https://www.eurasiareview.com/03102024-the-wilmington-summit-a-consolidation-of-the-quad-analysis/#google_vignette

[22] Véase: Kuo, M. A. The Origin of 'Indo-Pacific' as Geopolitical Construct. *The Diplomat*. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en: https://thediplomat.com/2018/01/the-origin-of-indo-pacific-as-geopolitical-construct/

ámbitos de inversión y construcción de infraestructuras —construcción de autopistas, vías férreas y metro como el de Nueva Delhi, instalaciones portuarias—, la implementación de talleres de la industria tecnológica y automovilística japonesa en la India, así como lo referente a la política de defensa, con la realización de ejercicios navales conjuntos o el pacto para la provisión recíproca de suministros y servicios entre las fuerzas armadas indias y las fuerzas de autodefensa de Japón, firmado en 2020 y que permite a las respectivas armadas atracar y reparar buques en puertos de ambos países, todo lo cual aumenta la proyección japonesa en la India y un estrechamiento de la relación bilateral.

China, ¿rumbo de colisión?

La creciente influencia de China y los instrumentos que utiliza para promover sus intereses, sobre todo la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI en sus siglas en inglés) hace que las interacciones entre ambos gigantes asiáticos se sitúen entre el recelo, la cooperación y la hostilidad. China es el principal socio comercial de India, lo cual contrasta con su tradicional mala relación, en especial por la enorme frontera compartida en el Himalaya, con un estatus aún no resuelto y asuntos como el exilio de la Dalai Lama en territorio indio, mientras a la par ambos países comparten foros internacionales y señales de franca distensión. No obstante políticas económicas proteccionistas, como el programa *Make in India* impulsado desde el 2014 por el gobierno de Modi, la India se encuentra actualmente en un déficit comercial respecto a China. En 2024, mientras las exportaciones de la India hacia China disminuyeron un 22 %, las importaciones chinas aumentaron en un 15 %, sobre todo de productos chinos baratos en el mercado de la tecnología, la maquinaría y productos químicos[23].

Persiste sin embargo la duda de si la dependencia económica respecto a China hará viable un distanciamiento relevante impulsado desde la India, que depende de China para obtener alta tecnología o componentes utilizados en la fabricación de equipos, algo difícil de soslayar. De hecho, en agosto de 2023 el gobierno de Modi trató de dificultar la importación tecnológica china, pero la propia industria india dependiente de la misma le obligó a desechar estos planes. Buscar alternativas que además dificulten las relaciones

[23] Véase: Minhas, A. India-China trade relations - statistics & facts. *Statista*. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en: https://www.statista.com/topics/13109/india-china-trade-relations/#topicOverview

bilaterales, como un mayor compromiso económico desde la India con empresas taiwanesas, fomentando la apertura de instalaciones de fabricación de semiconductores o facilitando la movilidad laboral mutua, se antoja tremendamente arriesgado, pues las empresas chinas de telecomunicaciones y los fabricantes de equipos de telefonía móvil pueden reaccionar dejando de invertir en India. Así, en 2019 hubo un precedente cuando India se retiró de la Asociación Económica Integral Regional, el acuerdo comercial entre China y otros catorce países asiáticos, justificándose en los aranceles onerosos y el diferente trato a las empresas indias en China, medida que, sin embargo, trajo un aumento creciente del déficit comercial indio respecto a la enorme potencia asiática (Pant y Mankikar, 2024).

También persiste la cuestión fronteriza en el Himalaya. Desde 1962, año de la primera guerra entre ambos países y con el estatus de la Línea Actual de Control que ejerce de enorme frontera de 3500 km aproximadamente, Aksai Chin, en manos chinas pero reivindicado por la India y Arunachal Pradesh, al contrario, siguen siendo motivo de conflicto entre ambos países. Desde entonces existe una comisión permanente indo-china que negocia cierta normalidad en la frontera y se han producido momentos de distensión, como en 2019 y 2020, cuando el presidente chino, Xi Jinping y el primer ministro Modi, se comprometieron a solventar las diferencias, pero también otras situaciones de enfrentamiento directo, el último en el valle de Galwan en 2020, incluyendo decenas de soldados indios y chinos fallecidos en una pelea campal con piedras y palos. En octubre de 2024, durante la reunión de los BRICS+ en Kazán, Rusia, de nuevo Xi y Modi escenificaron un acuerdo sobre las fronteras del Himalaya en forma de patrullajes conjuntos, apertura de pasos, delegaciones comerciales y militares comunes, acuerdo desarrollado en un posterior encuentro en Beijing, en diciembre, entre el ministro de Asuntos Exteriores chino, Wang Yi y el asesor de Seguridad Nacional de la India, Ajit Doval. Pero persiste la incógnita en el futuro, puesto que desde India se ha acusado insistentemente a China de estar repoblando, militarizando y construyendo nuevas infraestructuras en el Himalaya, como túneles, autopistas o represas, lo cual podría facilitar bien un rápido transporte de tropas a esta frontera por parte de China o que pudiese jugar con el suministro de agua de los principales ríos que transcurren por

India, pero nacen en actual territorio chino, aludiéndose también a la complicada relación con Bután y Nepal, ambos países en un frágil equilibrio entre ambas potencias[24].

En este juego de rivalidades en la frontera norte junto a Pakistán y China, no por casualidad también en una buena sintonía en sus relaciones bilaterales, la disuasión nuclear también ha significado un punto esencial a la hora de comprender la irresolución del conflicto y su congelación hasta la actualidad. Tanto China como India han mostrado una evolución clara en cuanto al posible desempeño de su arsenal nuclear y la perspectiva estratégica del uso del mismo. Si en 1999 la doctrina india del *No first* autolimitaba el empleo de las capacidades nucleares a un ataque de un país enemigo con este mismo arma, en clara alusión a Pakistán, las reformas introducidas en dicha doctrina en 2003 y 2010 abrieron la puerta a la utilización del arma nuclear en caso de un ataque mediante armas de destrucción masiva de otro tipo, biológicas o químicas, mientras que sobre todo se amplió el contexto de la disuasión de Pakistán a China, incluyendo la realización de pruebas con misiles balísticos de largo alcance capaz de llegar a territorio chino y viceversa, con pruebas chinas de iguales misiles capaces de albergar ojivas nucleares y alcanzar cualquier punto de India.

La disuasión nuclear supone un obstáculo a un recrudecimiento sustancial de las hostilidades en la frontera en el Himalaya (Topychkanov & Saalman, 2021), diferencias que se reproducen en la región del océano Índico (ROI) de indudable y prioritario interés estratégico para India, con la presencia económica de China, más allá de préstamos y proyectos de infraestructuras, en Pakistán, a través del puerto de Gwadar, Bangladesh con Pekua, Sri Lanka con Colombo y Hambantota, o las islas del índico, como Maldivas y Mauricio, donde la pugna entre ambas potencias se traslada al ámbito político interior de estas naciones insulares, al igual que los estados ribereños orientales africanos, como Yibuti, todos lugares donde se especula con la posibilidad de que China pueda albergar submarinos.

Por su parte, ¿qué percepción de amenaza puede sentirse para China desde India? Sin olvidar el más que simbólico adelantamiento demográfico como país más poblado del mundo en 2023, más la posición geográfica compartida y el conflicto fronterizo con sus

[24] Véase: Sharma, Y. 'Dam for a dam': India, China edge towards a Himalayan water war. *Al Jazeera*. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en: https://www.aljazeera.com/features/2025/1/24/dam-for-a-dam-india-china-edge-towards-a-himalayan-water-war

posibles implicaciones de tres potencias nucleares como son la propia India, China y Paquistán, es sobre todo las alianzas estratégicas por las que opten ambas potencias — Estados Unidos del lado indio, Rusia del chino, con matices— lo cual hace que China quizá vea a India como un riesgo sistémico a futuro, no tan presente, mientras India perciba a China como una amenaza más en lo regional y, sobre todo, centrada en la actualidad en una proyección marítima que pueda acorralar al país dentro de sus fronteras. Desde 2018, China y Pakistán han ido fortaleciendo su alianza, expresada en la construcción del Corredor Económico China-Pakistán que, aunque con interrupciones, puede ser la realización de un proyecto que conecte directamente a China con el Índico, soslayando a India.

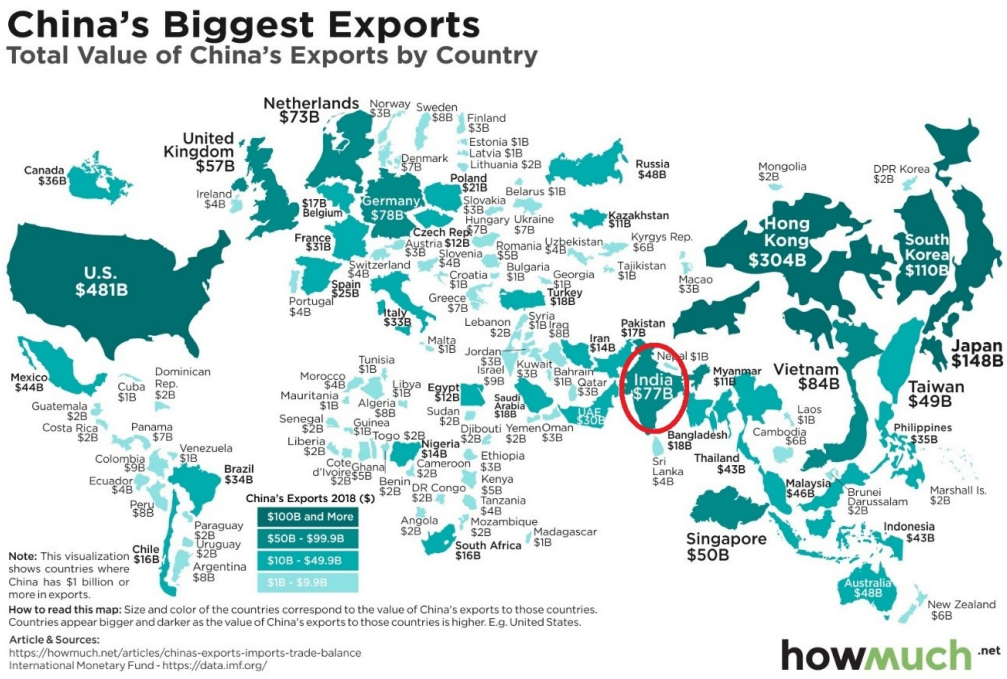


Imagen 3: En esta infografía actualizada a 2024 con las exportaciones globales de China, se observa que, tras Estados Unidos, Japón y el Sudeste Asiático, India es un país receptor nato de los productos chinos, a la altura de Alemania. Fuente HYPERLINK "https://howmuch.net/" HowMuch.net - Understanding Money

De una rivalidad tradicional en el Himalaya a otra marítima

El escenario de la pugna de China e India se traslada a otras regiones clave del continente como el Sudeste Asiático, Asia central y el propio entorno de India, donde China tiene una presencia relevante tanto en Pakistán, Sri Lanka como Bangladesh, presencia sobre todo a través de la construcción de enormes infraestructuras portuarias que le permite un acceso al océano Índico en clara competencia con la India, por ejemplo desde el puerto paquistaní de Gwadar, escenario de maniobras navales conjuntas sino-paquistaníes, o del bangladesí de Pekua, en pleno golfo de Bengala, con capacidad para albergar una flotilla de submarinos. Por no hablar de la proyección china en África, otro continente donde India pugna también por tener mayor presencia. De hecho, sin duda ha sido este desafío que para India supone la presencia de China en el sur de Asia lo que ha determinado y explica que desde Nueva Delhi se avanzase en materia internacional en pos de su propio interés y en este campo concreto, alineándose cada vez más con potencias aliadas que ven en China a un rival sistémico como, principalmente, los ya citados Estados Unidos (Sigdel, 2020).

Algunos análisis señalan que las operaciones de repoblación, construcción de infraestructura y refuerzos a nivel terrestre en el Himalaya, en sus objetivos son muy similares a las operaciones marítimas chinas en el mar del sur de China, enfocadas a ejercer cada vez mayor disuasión en un caso a la India y el otro hacia Taiwán (Blasko, 2024). Una rivalidad en el ámbito marítimo que se proyecta a otras partes más allá del citado mar del sur del China, hacia el océano Pacífico y la llamada región del océano Índico (ROI), una prioridad estratégica india a través del fortalecimiento y modernización del poder naval, clave para hacer frente a las amenazas exteriores y otros posibles riesgos para la estabilidad del país, como son el comercio y las cadenas de suministros.

La Armada de India ha sido una de las que más ha crecido y modernizado en el mundo, siendo patente en septiembre de 2022 con la botadura de su primer portaaviones de construcción nacional, el *INS Vikrant* y conformándose como una de las más grandes, dejando atrás poco a poco una tradicional flota envejecida. La Armada se centra en el desarrollo de plataformas que respondan a la nueva realidad, como buques antisubmarinos, patrulleras, vehículos aéreos no tripulados o aviones de reconocimiento y una expansión efectiva de sus fuerzas, incluyendo la venta de naves patrulleras a Estados africanos e insulares del Índico. En enero de 2025, la Armada de India tenía 64

buques de varios tipos, pero se proyecta llegar a doscientos en 2050. Además, la construcción de los buques se hace en su mayoría en astilleros en la propia India, siguiendo el programa de relanzamiento de la industria autóctona *Make in India*[25].

La doctrina naval, que data de 2015, incluye como área prioritaria de India la que se extiende desde el mar Arábigo y el golfo de Bengala hasta el cabo de Buena Esperanza y la costa oriental de África, más el Estrecho de Malaca y los archipiélagos de Indonesia y Malasia, considerando a Pakistán una amenaza marítima menos relevante, en comparación con la presencia naval china. El despliegue indio en el mar se proyecta como parte de su influencia militar y diplomática en esta vasta región, con capacidades para detectar, monitorear y contrarrestar la actividad naval china. Para ello se realizan maniobras conjuntas con otros países, como Reino Unido (*Konkan Sahkti*), Francia (*Varuna*), Singapur (*SIMBEX*), Japón (*JIMEX*) **e Indonesia (*Samudra Shakti*), o multinacionales como el Malabar,** ejercicio anual en la bahía de Bengala entre India, Japón, Estados Unidos y Australia, los países del QUAD y el *RIMPAC*, **de carácter bianual y** con múltiples participantes, en especial Estados Unidos. Además, India se presenta como aliada de países en clara oposición a la expansión china en el área, como por ejemplo Filipinas. Nueva Delhi siempre rechazó la demarcación de los nueve puntos que China defiende como justificación para sus reivindicaciones de soberanía en el mar del sur de China, en contra de la resolución del tribunal de arbitraje de Naciones Unidas tachándolo de «expansionismo cartográfico inútil»[26].

La diplomacia común

No todo han sido confrontaciones entre China e India a lo largo del tiempo, sino que incluso en la actualidad comparten foros internacionales como el BRICS+, el G20 o la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS en sus siglas), manteniéndose siempre las puertas abiertas entre ambos países a la hora de dialogar. Hay que recordar que en 1950 India fue el primer país fuera del bloque socialista que estableció relaciones

[25] Véase: Chatterjee, S. Navy Day, 2020: Year-End wrap-up on our sentinels of the sea. *The Statesman*. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en: https://www.thestatesman.com/features/navy-day-2020-year-end-wrap-up-on-our-sentinels-of-the-sea-1502939147.html

[26] Véase: Chalk, P. Beijing's Aggression Behind Emerging India-Philippines Defense Relationship. *China Brief*. 23(18, ed. suscriptores)), p. 7. [Consulta: 19/11/2024]. Disponible en: https://connect.liblynx.com/wayf/67e11f1027bbdd923511474458 34e008

diplomáticas y reconoció a la República Popular China. En 1988, Rajiv Gandhi fue el primer ministro que viajó a China para mejorar unas difíciles relaciones tras el contencioso estallado en el Himalaya décadas atrás. En 2003, India y China firmaron la Declaración sobre Principios para las Relaciones y la Cooperación Integral y, dos años después, se firmaba la Asociación Estratégica y Cooperativa para la Paz y la Prosperidad**.** Ambos documentos son la base de los acuerdos bilaterales que se van tomando y también la plataforma para las relaciones de alto nivel entre India y China. Desde 2014 son habituales los encuentros entre Xi Jinping y Narendra Modi, en ocasiones en visitas oficiales bien a China o a India y, sobre todo, en reuniones específicas al margen de cumbres multilaterales, como los casos citados del G20, la OCS o los BRICS+.

Así, en una cumbre de la OCS en Kazajistán en 2017, ambos países firmaron el llamado Consenso de Astaná, según el cual las diferencias futuras entre India y China no debían convertirse en disputas abiertas y resultas por la fuerza, aunque pocos años después estallaría de nuevo la violencia en Aksai Chin. Desde el 2010, India y China cuentan con más de treinta comisiones y mecanismos de diálogo mutuo en diversas materias, abarcando aspectos políticos, económicos y culturales, aunque es verdad que estos foros se enfocan a aquellas materias exclusivamente y menos a temas regionales y, aún más soslayado, asuntos de orden global[27]. En otra reunión virtual del OCS de 2023, India mostró públicamente su malestar ante el estrechamiento de la alianza y colaboración entre **China** y Pakistán, lo que evidencia que la participación en la misma OCS es utilizada por India como punto de unión y mejorar sus vínculos con los países del Asia central, mientras de fondo se controla la influencia china en la región (Konwer, 2024).

Rusia, cercana y lejana a la vez

Rusia es un tradicional aliado y un histórico pilar para la política exterior de India. Esta estrecha relación bilateral mantiene sólida desde hace más de 75 años, cuando la Unión Soviética mantenía una privilegiada comunicación con los gobiernos del Congreso Nacional Indio. Hoy se puede decir que, aunque ambos países comparten una sólida asociación cultural, económica y en materia de seguridad, más una visión similar de un

[27] Véase: India-China Bilateral Brief. *India Ministry of External Affairs*. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en: https://www.mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/Bilateral-Brief-Updated_21-August-2023.pdf

nuevo mundo multipolar, existen algunos indicios que indican que la India de Modi no comparte determinados postulados internacionales defendidos desde Rusia, como el antioccidentalismo a ultranza o las justificaciones empleadas en la guerra en Ucrania[28].

Es cierto que, en los últimos dos años, precisamente desde el estallido de la guerra en Ucrania, el comercio bilateral ha aumentado significativamente, duplicando con creces el objetivo de 30 000 millones de dólares en la balanza comercial, que era el proyectado para 2025. Hoy esas cifras están por los 70 000 millones. Además, desde ambos países se está en una permanente comunicación para seguir desarrollando nuevos modelos de cooperación[29]. Si desde Rusia existe un giro evidente hacia Asia a la par que un desacople con Europa, desde India esto se aprovecha no solo para acceder en mejores condiciones al mercado ruso de recursos y tecnologías, sino también para impulsar las propias iniciativas emblemáticas del gobierno de Modi para activar la industria propia, como los proyectos Atmanirbhar Bharat, la frase que Modi ya utilizó en la campaña electoral del 2014 para definir esa India autosuficiente y que el papel de la industria del país se proyecte al exterior, o el *Make in India* también del 2014, la iniciativa gubernamental para incentivar la inversión en empresas de India.

Las relaciones indo-rusas en el siglo XXI

El Tratado Bilateral de Inversión firmado entre los dos países en 1994, cuando Narasimha Rao era primer ministro por el Congreso Nacional indio, es renovado automáticamente aunque se revisó en 2016, ya con Modi en el poder, establece que las inversiones bilaterales de corporaciones rusas e indias deben tener, al menos, el mismo trato que con cualquier tercer país, Rusia abría los mercados de las antiguas repúblicas soviéticas centroasiáticas y cualquier controversia de importancia sería elevada a la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (India - Russian Federation BIT, 1994).

[28] Véase: Modi critica la invasión rusa de Ucrania tras reunirse con el presidente Putin. *Euronews*. [Consulta 18/2/2025]. Disponible en: https://es.euronews.com/2024/07/09/modi-critica-la-invasion-rusa-de-ucrania-tras-reunirse-con-el-presidente-putin

[29] Véase: Address by External Affairs Minister, Dr. S. Jaishankar at the India-Russia Business Forum, Mumbai. *India Ministry of External Affairs*. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en: https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/38502/Address+by+External+Affairs+Minister+Dr+S+Jaishankar+at+the+IndiaRussia+Business+Forum+Mumbai

En octubre del 2000, recién llegado Putin al poder, ambos países firmaron una Declaración de Asociación Estratégica donde se alcanza una mayor cooperación en diferentes sectores. En 2010, esta asociación estratégica se elevó a Asociación Estratégica Especial y Privilegiada, creándose organismos comunes para el seguimiento de las actividades implicadas en esta cooperación, en especial la Comisión Intergubernamental India-Rusia (IRIGC en sus siglas en inglés). En diciembre de 2021, se celebró el primer diálogo 2+2 (ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de ambos países) que llegó al compromiso de establecer una cumbre anual entre el primer ministro de la India y el presidente de la Federación Rusa, siendo la última entre Modi y Putin la celebrada el 8 y 9 de julio de 2024 en Moscú, donde se firman diversos acuerdos y memorandos (India Ministry of External Affairs, 2024).

Tanto Rusia como India se centraron también en impulsar tres iniciativas de conectividad, el Corredor Internacional de Transporte Norte-Sur (INSTC en sus siglas en inglés), una red marítima, ferroviaria y de carreteras de 7200 km para el transporte de mercancías entre India, Irán y Rusia, acordada en 2002; el corredor marítimo Chennai-Vladivostok que reducirá el tiempo de tránsito de carga entre ambos puertos a dieciséis días y que ya estaba operativo en noviembre pasado[30], más la participación de la India en la Ruta Marítima del Norte en aguas árticas, pues en 2023 ambos países acordaron entrenar a marinos indios en la navegación en aguas polares en el Instituto Ruso de Entrenamiento Marítimo de Vladivostok[31].

[30] Véase: Arya, A. Chennai-Vladivostok maritime corridor opens to boost India-Rusia trade. *Economic Times*. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en: https://infra.economictimes.indiatimes.com/news/ports-shipping/chennai-vladivostok-maritime-corridor-opens-to-boost-india-russia-trade/115641794

[31] Véase: India and Russia explore Northern Sea Route (NSR), Eastern Maritime Corridor (EMC) in an effort to widen maritime cooperation. *India Ministry of Ports, Shipping and Waterways*. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en: https://pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=1957135

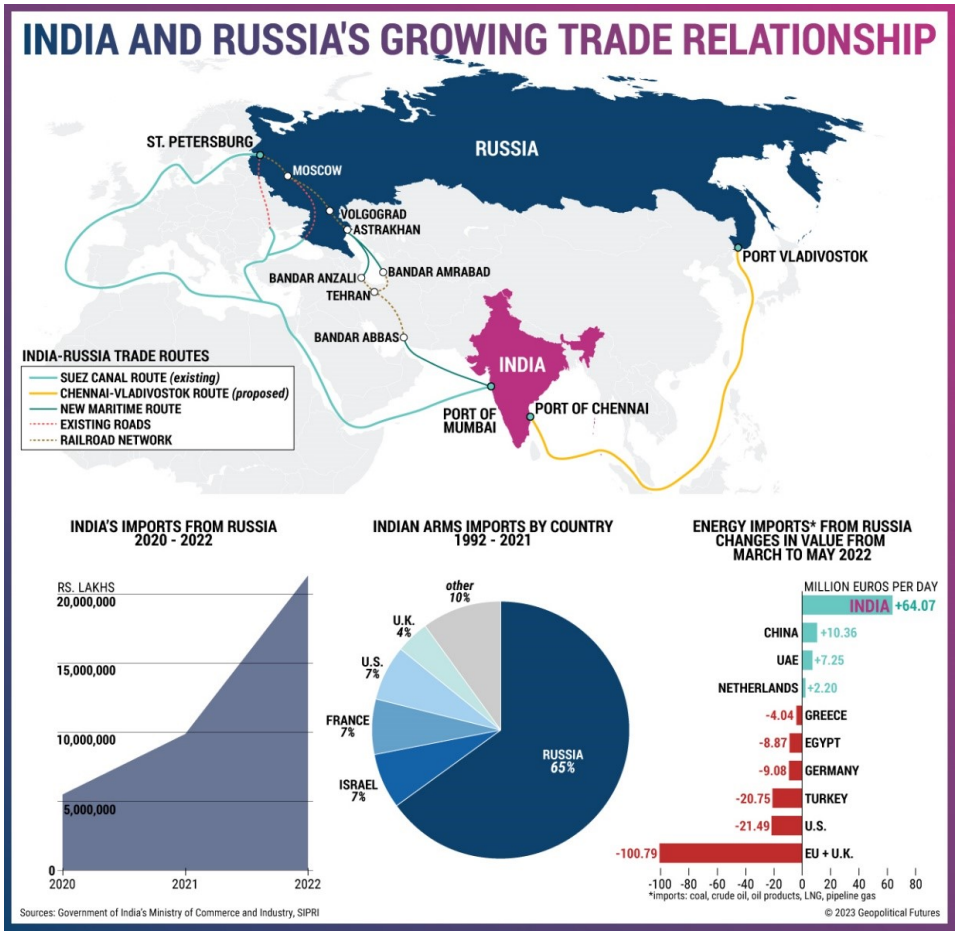


Imagen 4: Relaciones económicas y corredores económicos India-Rusia (fuente: HYPERLINK "https://geopoliticalfutures.com/opportunities-and-risks-of-russia-india-trade/" Opportunities and Risks of Russia-India Trade - Geopolitical Futures)

En noviembre pasado en el Foro de Negocios India-Rusia de Mumbai y la reunión de la Comisión Inter-Gubernamental India-Rusia en Nueva Delhi, el ministro Jaishankar cifraba en 100 000 millones de dólares el comercio bilateral entre India y Rusia para 2030, pero advertía repetidamente que la balanza, enormemente inclinada a favor de Rusia, necesita una corrección urgente[32]. En la actualidad, las transacciones bilaterales alcanzan los 66 000 millones de dólares, incrementadas desde el inicio de la guerra de Ucrania en febrero de 2022, siendo el mejor ejemplo el sector energético, petróleo y gas, pero también la industria petroquímica, ferroviaria y siderúrgica, mientras que las

[32] Véase: India da un toque a Rusia y pide una corrección urgente de los negocios. *Huffington Post*. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en: https://www.huffingtonpost.es/global/india-da-toque-rusia-pide-correccion-urgente-negocios.html.

inversiones indias en Rusia se concentran principalmente en el sector farmacéutico, donde pide una mayor implementación, hoy objeto de ciertas barreras arancelarias e impedimentos regulatorios por parte de Moscú. Igualmente, el éxito del acuerdo comercial rupia-rublo, que ayuda a evitar las sanciones de los países occidentales a Rusia, también dependería en el futuro de la reducción de este déficit comercial[33].

Sin embargo, desde febrero de 2022 la guerra en Ucrania se ha convertido en un desafío en los vínculos bilaterales al evidenciar ciertas desavenencias en las relaciones políticas y diplomáticas, demostradas en los distintos enfoques tanto sobre la guerra como de la propia asociación estratégica. Rusia se apresuró a cimentar la vieja amistad con India, mientras desde esta se ha actuado con mayor cautela, aunque sigue manteniendo buenas relaciones tal y como también demuestran las importaciones récord de crudo ruso y otras materias primas, incluso desafiando las sanciones occidentales[34]. Pero, aparte de esta mutua colaboración en el mercado de la energía, beneficioso para ambos países, sí se constata que el entendimiento geopolítico común sobre el orden mundial parece menguar y, sobre todo, la tradicional cooperación en materia de defensa que, siendo aún importante, también parece ir retrocediendo (Zakharov, 2024).

Cooperación económica, en defensa y seguridad

Rusia es un importante proveedor de armas a la India y las sanciones occidentales a Moscú a raíz de la invasión y las propias necesidades militares de Rusia obstaculizaron la cadena de suministro de equipo militar de Nueva Delhi. Sin embargo, el inventario militar de la India todavía incluye en gran medida equipo suministrado por Rusia. A pesar de los esfuerzos de Nueva Delhi por reducir esa dependencia, mantener viva una relación de adquisiciones de defensa con Moscú es vital para mantener las capacidades de las fuerzas armadas indias. En mayo de 2023, los ministros de defensa indios y rusos acordaron una forma para que India pague a Moscú por el equipo militar a pesar de las

[33] Sen, A. India-Russia trade target of $100 bn realistic but urgent need for balance: Jaishankar. *The Hindu Business Line*. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en: https://www.thehindubusinessline.com/economy/india-russia-trade-target-of-100-bn-realistic-but-urgent-need-for-balance-jaishankar/article68854888.ece

[34] Cadenas de Llano, A. India justifica la compra de petróleo ruso: "Hemos salvado al mundo". *Huffington Post*. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en: https://www.huffingtonpost.es/global/india-justifica-compra-petroleo-ruso-hemos-salvado-mundobr.html

sanciones, junto con un plan para que India produzca equipo y repuestos rusos adicionales localmente (The International Institute for Strategic Studies, 2024).

India mantiene una histórica cooperación con Rusia en el ámbito de la defensa, regulada a través de la citada IRIGC y con contratos de suministros para la India del sistema lanzamisiles S-400, fabricados bajo la misma licencia de los carros soviéticos T-90, los aviones de combate Su-30 MKI, los helicópteros MiG-29 y Kamov, la modernización del portaviones *INS Vikramaditya*. antes *Almirante Gorshkov* de época soviética, la producción de fusiles AK-203 y los misiles BrahMos[35]. El caso de estos misiles es el más paradigmático de la fusión industrial del sector de la seguridad indo-rusa. Producto de un acuerdo en 2016 entre la Organización de Investigación y Desarrollo de Defensa de la India (DRDO en sus siglas en inglés) y el NPO Mashinostroyeniya de Rusia, el misil debe su nombre a los ríos Brahmaputra y Moscova y es reconocido por su velocidad supersónica y precisión. En 2022, la India firmó un acuerdo con Filipinas por 375 millones de dólares para mejorar las capacidades en defensa del país insular del Pacífico. El año pasado llegó a Manila un primer lote de estos misiles de crucero supersónicos BrahMos, marcando un hito importante en la historia de exportación de defensa de India[36].

En virtud del memorándum de entendimiento firmado en Goa el pasado o de noviembre entre la empresa Bharat Dynamics Limited y la agencia rusa de exportación Rosoboronexport, en el marco de los requisitos del Ejército indio y según licitación del Ministerio de Defensa de la India de julio de 2023, se adquirían nuevos sistemas de misiles de defensa aérea autopropulsados *Pantsir*, que reemplazarán a los 1360 Bofors obsoletos y en servicio también desde la era soviética[37]. La cooperación técnica militar entre ambos países evoluciona de la transacción entre un país comprador, India y otro vendedor, Rusia, a otra que implica por parte india la investigación, el desarrollo y la producción en el país de los equipamientos y sistemas que modernicen los ya existentes de origen ruso.

[35] Véase: Dasgupta, V. Bad news for India, Russia-Ukraine war disrupts defense deal, S-400 delayed by 3 Years, Nuclear Submarine wait extended until… *india.com*. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en: https://www.india.com/news/world/india-russia-ukraine-war-pm-modi-vladamir-putin-disrupts-defense-deal-s-400-delayed-by-3-years-nuclear-submarine-wait-extended-until-7386883/ .

[36] Véase: India entrega el primer lote de misiles de crucero supersónicos BrahMos a Filipinas. *India News Network*. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en: https://www.indianewsnetwork.com/es/20240420/india-delivers-first-batch-of-brahmos-supersonic-cruise-missiles-to-philippines

[37] Véase: Mandal, S. India's Bharat Dynamics signs Pantsir agreement with Russia. *Janes*. [Consulta: 25/11/2024]. Disponible en: https://www.janes.com/osint-insights/defence-news/weapons/indias-bharat-dynamics-signs-panstir-agreement-with-russia

La ciencia y la tecnología también han desempeñado un papel fundamental en la asociación bilateral entre India y Rusia. De hecho, la única planta de energía nuclear de la India establecida con ayuda tecnológica de un tercer país fue la de Kudankulam, en Tamil Nadu, construida con apoyo ruso. La cooperación bilateral en el intercambio científico y tecnológico se regula en los acuerdos tomados durante la cumbre anual entre Modi y Putin realizada en Nueva Delhi en diciembre de 2021.

India y Rusia también comparten varios foros internacionales como Naciones Unidas donde, como en el caso estadounidense, Rusia expresa constantemente su apoyo a la candidatura de la India para un puesto permanente en el Consejo de Seguridad, el G20, los BRICS+ y, más importante en materia de defensa, la Organización de Cooperación Shanghái, aunque es cierto que la alianza en este foro de China y Pakistán, los seculares enemigos, más una sensación de lejanía respecto a las repúblicas centroasiáticas, hace que India aparezca en este foro más como observador. Sin embargo, con Rusia no son raros los ejercicios militares comunes como el bautizado como INDRA, que se celebró por última vez en 2021, o el Vostok celebrado en septiembre de 2022 en Rusia, aunque estas maniobras donde intervienen unidades indias son multinacionales, como las realizadas desde el 2019 en el golfo de Omán entre las armadas de India, Rusia e Irán, otra potencia cercana y un actor cada vez más relevante en el panorama geopolítico mundial, maniobras donde también participa en ocasiones la propia China, todo lo cual simboliza la asertividad internacional india[38].

Conclusiones: países asimétricos, liderazgos parecidos

¿Es posible hablar de India como una potencia *inter pares* y cercana a Estados Unidos, China y Rusia? Es difícil responder positivamente, al menos a medio plazo. Como Ana Ballesteros concluyó en una acertada definición, realmente se trata de una «potencia indefinible» que desde finales del siglo pasado está en constante transformación (Ballesteros Peiró, 2024), lo que dificulta conocer con claridad su papel en el escenario global, incertidumbre incluso para esas otras grandes potencias que deben interactuar con ella, algunas con una relación tan conflictiva aún como China.

[38] Véase: Arora, S. (2021). India joins Iran-Russia's two-day navy exercise. En: *Current Affairs Adda247*. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en: https://currentaffairs.adda247.com/india-joins-iran-russias-two-day-navy-exercise/

La evolución de la India hacia una posición de mayor relevancia internacional sigue siendo un proceso en desarrollo y además no pretende replicar modelos foráneos ni alinearse en un bloque definido como contrario a otro, sean quiénes sean las potencias que los comanden, Estados Unidos, China o Rusia. Como se comentó en la introducción, el *imperativo indio* hace que el país establezca sus propios ritmos, defina sus tiempos y contenidos conforme a sus propios intereses y prioridades nacionales, que pueden llegar a ser cambiantes y hasta contrapuestos en un periodo de tiempo relativamente corto. Alcanzar una ansiada autonomía estratégica e imponer su posición en el orden mundial que se avecina parece ser un objetivo prioritario.

De las relaciones de India con Estados Unidos durante la última década se evidencia cómo las amistades o beligerancias internacionales ya no son estáticas, sino que están sometidas a una constante variabilidad en función de los intereses propios y amenazas comunes. Por ello, India necesita de aliados como los estadounidenses y viceversa, estrechando una cooperación en múltiples niveles, los más importantes los comerciales, económicos y en materia de seguridad para, a su vez, alcanzar ese objetivo máximo de ascender al estatus de gran potencia. Otros aspectos como el comercial con la imposición de aranceles, pueden constituirse en un punto de fricción con India en una segunda Administración Trump, que en su primer mandato criticó a la India por prácticas desleales, motejándola de «reina de los aranceles» e imponiendo sus propias tasas a una variedad de productos indios, pero también es una certeza que Estados Unidos necesita de India en su política de contención a China.

Entonces, ¿qué tipo de poder es India hoy en día y cómo se refleja esto en esta elección de amigos y su cooperación? ¿Qué obtienen a cambio estos aliados de India? Para el país, cada vez se torna más complicado, dentro del escenario de actual incertidumbre global, hacer malabarismos a través de diversas asociaciones estratégicas con países que se encuentran en campos tan opuestos, cuando no diametralmente enfrentados como Estados Unidos, Irán, China y Rusia. El aumento de la asociación estratégica de India con Estados Unidos, no ya consolidado, sino creciente, pueden obligar al país, cada vez más, a convertir esta alianza en una oposición respecto a otros actores, léase Rusia y China, aunque es difícil que esto pueda ser inmediato.

Hasta hace bien poco, tanto China como India eran consideradas dos potencias globales en ascenso, pero hoy China disputa la primacía hegemónica a Estados Unidos, mientras

India, dentro de una dinámica mundial que gira inexorablemente hacia el Asia Pacífico, se ha convertido en otro actor geopolítico determinante, aún más a nivel regional que global, sin soslayar ni un ápice su importancia en la conformación de la nueva realidad mundial, sea cual sea esta. Respecto a China, la cuestión quizá estribe en si se trata de una rivalidad simétrica o asimétrica, vistas las diferencias en cuanto a la magnitud de cifras económicas y la interdependencia claramente favorable a China y si la India estará en condiciones de ser algo más que una amenaza incierta respecto a esta. Preguntas son también lo que suscita su relación con Rusia y la trayectoria futura de lo que ha sido una histórica buena sintonía, algo que de nuevo vendrá determinado por sus propios intereses estratégicos que en algún momento puede que no estén ya alineados con los rusos, algo que en absoluto ocurre en la actualidad, donde Rusia para la India sigue presentándose como un socio beneficioso y un amigo confiable.

Cabe finalizar con una reflexión acerca de una características que comparten las tres grandes potencias estudiadas en relación con India. Junto a Estados Unidos, Rusia y China comparten modelos de liderazgo cada vez más autoritarios y que tienden a acaparar el poder, sean cuales sean los regímenes políticos, incluyendo las democracias en Estados Unidos, «la más antigua del mundo» e India, «la más grande del mundo». Modi, Trump, Putin y Xi Jinping comparten algunas características comunes, una de ellas su intención de permanecer al frente de sus respectivos tanto tiempo como puedan en tanto son modelos de liderazgo fuerte, sin visos de que quieran dar un paso voluntario a un lado. Existe un cierto nexo de unión entre los poderes y discursos de los cuatro mandatarios.

Tanto en India como en Estados Unidos hay avisos de alarma del retroceso en algunos puntos esenciales de calidad democrática. Lo mismo puede hablarse de Rusia y China, donde el régimen político es de partido único y la vida política y socioeconómica la controla su todopoderoso Partido Comunista, pero más allá de las ideologías, las tomas de decisiones se tornan en más personalistas, aunque es cierto que tras las últimas elecciones de 2024, por ejemplo, Modi necesita de otros apoyos a su programa de gobierno. Los cuatros líderes emplean un ideario donde la unidad del país se comprende dentro del mandato del líder y sus partidarios, excluyendo a grupos opositores y minorías sociales o étnicas, como ocurre con el asunto de la inmigración en Estados Unidos, el

estatus de caucásicos y centroasiáticos en Rusia, uigures en China o musulmanes en la propia India.

En la actualidad, los cuatro líderes se erigen en sus discursos públicos como los garantes de la identidad nacional respectiva, la proyección exterior del país y que este sea adecuadamente escuchado en la política global, observándose incluso el uso de herramientas retóricas y narrativas muy parecidos, cada uno adaptando su discurso a las caracteristicas sociales, políticas y culturales de sus países en concreto, lo que pasa por el nacionalismo, una descripción maniquea de la realidad, eslóganes populistas y movilizar a la población donde el uso del recuerdo de la historia es uno de los principales argumentos: la ingratitud hacia la hegemonía benéfica estadounidense tras la Guerra Fría, la continua agresión de Occidente en el caso de Rusia, un traumático pasado colonial en la India —incluso vendría de la época del Imperio mogol musulmán, equipado al posterios dominio británico— y una conjugación de las tres cosas en China: minusvaloración de una civilización milenaria, agresión de Occidente y guerra injusta, al menos comercial, desde Estados Unidos.

Hay otro factor a tener en cuenta y es que en foros internacionales, cumbres multilaterales o encuentros bilaterales, el peso de Trump, Putin, Modi o Xi Jinping, que responde al peso de sus países, pero también a más de una década rigiendo sus destinos o interviniendo en la política nacional en el caso de Trump, lo que les hace carismáticos, algo contrapuesto a la falta de liderazgos igualmente carismáticos en Europa, lo que se constituye en una ventaja a la hora de negociar, aunque también hace posible un equilibrio entre todos ellos, pues en los foros donde coinciden, ninguno quiere mostrarse públicamente inferior o, por mejor decir, hacer concesiones a los otros, que luego puedan ser criticadas en sus países y repercutir en el liderazgo de cada cual. Por ello no son raras las desavenencias públicas en algunos de sus encuentros como ha demostrado el propio Modi respecto a Putin o Xi Jinping.

Bibliografía

Ballesteros Peiró, A. (2024). India: la potencia indefinible. En: *Cuaderno de Estrategia 225. Potencias medias: Transitando hacia un orden multipolar* [en línea]. Instituto Español de Estudios Estratégicos (Ministerio de Defensa), pp. 83-109. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2077194/Cap+3.+Cuaderno+de+Estrategia+225.pdf/e79ab628-2186-0373-65fc-f43493d8f576?t=1718174751248

Blasko, D. J. (2024). A Baseline Assessment of the PLA Army's Border Reinforcement Operations in the Aksai Chin in 2020 and 2021 [en línea]. *The Strategic Studies Institute of the U.S. Army War College*. [Consulta: 19 de noviembre de 2024]. Disponible en: https://ssi.armywarcollege.edu/SSI-Media/Recent-Publications/Display/Article/3735300/a-baseline-assessment-of-the-pla-armys-border-reinforcement-operations-in-the-a/

Chaulia, S. (2024). *Friends: India's closet strategic partners*. New Delhi, Rupa Publications.

Deb, S., y Jiayue, L. (2024). The Changing Dynamics of China's Threat Perception toward India: A Shift from Asymmetry to Symmetry? [en línea]. *Asia Policy*. 19(4), pp. 207-225. [Consulta: 2025]. DOI:10.1353/asp.2024.a942843

Fernández Aparicio, J. (2023). La India, autonomía e imperativo en su estrategia de seguridad. En: *Estrategias de Seguridad Nacional: La competencia entre grandes potencias*. Instituto Español de Estudios Estratégicos & Universidad Francisco de Vitoria, pp. 93-114.

Godara, H., Pathania, J. y Kumar, G. (2024). Hydro-Political Dynamics Between China–India–Pakistan: Dams and Transboundary River Governance Amidst Geopolitical Contestations [en línea]. *Journal of Asian Security & International Affairs*. 11(3), pp. 400-422. [Consulta: 2025]. DOI: https://doi.org/10.1177/23477970241263154

India Ministry of External Affairs. (2024). *India-Russia Relations* [en línea]. Ministry of External Affairs. [Consulta: 25 de noviembre de 2024]. Disponible en: https://www.mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/India-Russia-Relations.pdf

Jaishankar, S. (2020). *The India Way: Strategies For An Uncertain World*. Harper Collins.

Kapur, S. P., Pillai Rajagopalan, R., y Wueger, D. (2024). *The Challenges of Nuclear Security: U.S. And Indian Perspectives*. Cham, Palgrave Macmillan.

Konwer, S. (2024). India and the Shanghai Cooperation Organization: In search of a middle ground [en línea]. *World Affairs*. 187(3), pp. 347-356. [Consulta: 2025]. DOI:10.1002/waf2.12024

Pant, H. y Mankikar, K. (2024). The Fatal Flaw in India's China Strategy [en línea]. *Observer Research Foundation*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.orfonline.org/research/the-fatal-flaw-in-india-s-china-strategy

Ramesh, A. y Rubin, M. (2024). Weathering the Crisis. *Comparative Connections*, 26(1), 9.

Saran, S. y Tharoor, S. (2020). *The New World Disorder And The Indian Imperative*. Aleph Book & Rupa Publications.

Sigdel, A. (2020). *India in the Era of China's Belt and Road Initiative: How Modi Responds to Xi*. Washington DC, Rowman and Littlefield, Lexington Books.

The International Institute for Strategic Studies. (2024). Chapter Five: Asia [en línea]. En: *The Military Balance*. 124(1), pp. 218-327. [Consulta: 2025]. DOI:10.1080/04597222.2024.2298593

Topychkanov, P. y Saalman, L. (2021). *South Asia's Nuclear Challenges: Interlocking Views from India, Pakistan, China, Russia and the United States* [en línea, ed. suscriptores]. Solna, Stockholm International Peace Research Institute. [Consulta: 19 de noviembre de 2024]. Disponible en: https://www.ciaonet.org/record/74557

Zakharov, A. (2024). India-Russia Relations in Troubled Times: Steady but Stagnating [en línea]. *Asie Visions*. 140, 34. [Consulta: 19 de noviembre de 2024]. Disponible en: https://www.ciaonet.org/record/98556

*Javier Fernández Aparicio**
Analista principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

75/2025 2 de diciembre de 2025

Amaia Sánchez-Cacicedo

Relanzamiento de la relación entre India y Europa: actores y sectores clave en la era Modi

Relanzamiento de la relación entre India y Europa: actores y sectores clave en la era Modi

Publicado originalmente en:
India: claves en su ascenso a potencia global
Editado en mayo de 2025

Resumen:

Desde la llegada de Modi al poder en 2014, India busca un compromiso con nuevas geografías con el fin de garantizar su seguridad nacional y su crecimiento económico. Esta visión ha llevado a Nueva Delhi a desarrollar relaciones con otras capitales europeas más allá de París y Berlín. De parte de Europa, hay consenso en querer elevar su colaboración bilateral con India a un nivel más geoestratégico, en parte como respuesta al factor China, además de por la mejora en la posición global de India. La transición en el orden mundial está empujando a Europa a ser mucho más pragmática y a seguir un camino cada vez más alienado con el *multi-alienamiento* de Nueva Delhi. Se trata de un momento particularmente favorable de cara a elevar la convergencia de intereses entre Europa e India, incluyendo en la agenda comercial, de transición verde, de transición digital y de tecnologías críticas. Hay que aprovechar el potencial actual de la relación bilateral entre India y Europa, incluyendo a España.

Palabras clave:

India, Europa, Subregiones de Europa, Geoestratégico, Potencial.

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.

Relaunching the relationship between India and Europe: key players and sectors in the Modi era

Abstract:

Since Modi came to power in 2014, India has sought engagement with new geographies in order to ensure its national security and economic growth. This vision has led New Delhi to develop relations with other European capitals beyond Paris and Berlin. On the European side, there is a consensus on wanting to elevate its bilateral collaboration with India to a more geostrategic level, partly in response to the China factor, as well as India's improved global position. The transition in the world order is pushing Europe to be much more pragmatic and to follow a path increasingly aligned with New Delhi's multi-alignment. This is a particularly favourable moment for increasing the convergence of interests between Europe and India, including on the agenda for trade, green transition, digital transition and critical technologies. We must take advantage of the current potential of the bilateral relationship between India and Europe, including Spain.

Keywords:

India, Europe, European sub-regions, Geostrategic, Potential.

Introducción

La actual coyuntura geopolítica está enmarcada en un orden mundial fragmentado, más multipolar en el naciente equilibrio de poder mundial y aun así bajo el riesgo de sucumbir a una creciente bipolaridad entre EE. UU. y China. Frente a dicha evolución, tanto India como las potencias europeas buscan una tercera vía. Dicha coyuntura ha llevado a que India y Europa persigan actualmente una colaboración más estrecha en ámbitos de mayor peso estratégico.

Desde la llegada de Modi al poder en 2014, India busca un nuevo compromiso con diferentes geografías con el fin de garantizar su seguridad nacional, además de su crecimiento económico. Esta nueva visión ha tenido un efecto sobre la relación de Nueva Delhi con distintas capitales europeas, incluyendo a Bruselas, pero también a nuevos países protagonistas de otras subregiones de Europa. Por su parte, hay un consenso palpable entre los países europeos, además de la UE en su conjunto, de querer elevar su colaboración bilateral con la India a un nivel más geoestratégico, en parte como respuesta al factor China, además de por la mejora en la posición global de India.

La actual evolución de los lazos entre India y los actores europeos sigue teniendo un marcado carácter comercial combinado con una cooperación tecnológica más fuerte, tanto en el ámbito de la tecnología verde, de la biotecnología, como a nivel digital, de seguridad y defensa. Esta evolución rompe con décadas de una relación bilateral en la cual ha predominado el énfasis comercial, pese a continuar siendo un pilar clave en la relación. Además, está ganando cada vez más relevancia la cuestión de fomentar mayor movilidad de una inmigración legal cualificada de India en países europeos dada la escasez de personal cualificado en ciertos sectores como el tecnológico, entre otros.

En la primera parte del capítulo se aborda el papel de Europa dentro del tablero geoestratégico de Nueva Delhi desde el primer gobierno de Modi en 2014 en adelante. Posteriormente, se explica en detalle la evolución de la relación de la India con actores europeos clave desde el prisma de Nueva Delhi comenzando por la UE en su conjunto, mencionando brevemente a los países con más peso dentro de la Unión – Francia y Alemania; existe ya un enfoque exhaustivo sobre las relaciones entre India-Francia e India-Alemania.

Es por ello por lo que aquí se pone más énfasis en la evolución de la relación bilateral con otros actores europeos —como son Reino Unido post-Brexit— además de las denominadas subregiones europeas con las que Nueva Delhi busca estrechar lazos. El fin es profundizar en la relación entre India y otros actores con menos relevancia actualmente, pero con más potencial por explorar. Por último, se destaca la evolución positiva de la relación bilateral entre España e India, enmarcada en la región mediterránea según el imaginario cartográfico actual de Nueva Delhi.

Se concluye destacando aquellos sectores y ámbitos clave en los cuales existe mayor potencial por explotar en base a las prioridades actuales del Gobierno indio, además de las de los principales actores europeos, incluyendo la UE.

Papel de Europa en el tablero geoestratégico de India en la era Modi

India se ha posicionado como gran Estado basculante del mundo, convirtiéndose en un estratega del denominado *minilateralismo*[1] (Sánchez-Cacicedo, 2023). La política exterior de India es de marcado carácter pragmático y está guiada por los intereses del país en los distintos ámbitos. Nueva Delhi persigue convertirse en una potencia líder en el mundo. Para India, la política exterior es un vehículo de cara a lograr un mayor nivel de desarrollo económico y de seguridad del país, pudiendo así cumplir con su objetivo de convertirse en una economía desarrollada para el año 2047 —*Visión Viksit Bharat @2047*[2]— en el marco de su actual Era del Elixir – *Amrit Kaal*.

El actual ministro de Exteriores indio, S. Jaishankar (2024:106) se refiere a la necesidad de India de tener una política exterior «multi-vectorial» que persigue maximizar sus resultados y beneficios. Esta idea está fundamentada en la tradición de la política de no alienación de Jawaharlal Nehru o lo que actualmente se denomina *multialienamiento* con tintes más proactivos y utilitaristas. Simultáneamente, con la llegada de Modi, India ha querido posicionarse como maestro del mundo —*vishwaguru*— con una misión única, que incluye la de diseminar su legado histórico y la sabiduría vinculada a su civilización (Bharatiya Janata Party, 2014). Dicha narrativa se hizo particularmente evidente durante la presidencia india del Grupo de los 20 (G20) en el año 2023. Bajo el lema de «Una

[1] Según Naim (2009), el minilateralismo se caracteriza por «traer a la mesa el menor número de países necesarios para obtener el mayor impacto posible al resolver un interés particular».
[2] Véase: Viksit Bharat 2047.

tierra, una familia, un futuro» —«*Vasudhaiva Kutumbakam*»— originario de las escrituras sagradas hindúes, escritas en sanscrito, el gobierno de Modi quiso enviar un mensaje a los líderes internacionales de la importancia del legado civilizacional de Bharat (India, en sánscrito) en su nueva política exterior. Nueva Delhi busca enmarcarse en una posición global dentro de los valores occidentales de democratización y respeto por el estado de derecho mientras apela a su capacidad de liderazgo en el marco del sur global.

No hay que olvidar que India sufre de la «tiranía de la geografía» (Chellaney, 2025). Su región vecina se encuentra en una coyuntura particularmente turbulenta dada la devastadora crisis económica en Sri Lanka del 2022, la caída del gobierno de la primera ministra Hasina en Bangladesh el pasado otoño y la situación prolongada de conflicto armado y vacío de poder gubernamental en Myanmar. Se trata de una región convulsa, dentro de la cual sus países vecinos basculan entre su histórico apoyo a Nueva Delhi y sus crecientes intereses compartidos con Beijing. Para India, la amenaza directa china es muy tangible teniendo en cuenta que comparten una frontera terrestre de casi 3500 km (Ministry of Home Affairs India, 2017), habiendo tenido una guerra oficial con el país vecino en 1962 y llegando a una situación de enfrentamiento militar de nuevo en 1967. Más recientemente se han dado enfrentamientos armados en la frontera sino-india en 2017 y 2020 (Madan, 2025). La tensión continúa siendo elevada con el país vecino, pese a la intención mutua de estabilizar los lazos tras la retirada parcial de ambos bandos de la Línea de Control Actual en octubre 2024 (Lidarev, 2025).

Además, la influencia de China actualmente va más allá del plano bélico, permeando los ámbitos económico y tecnológico. Enmarcado en este deseo de querer reducir la dependencia india de China, Nueva Delhi ha buscado establecer lazos más próximos con otras potencias como Australia, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos (EE. UU.), Israel, Reino Unido y la UE (Madan, 2025). Esta misma necesidad existe también por parte de las grandes potencias tradicionales y otros países emergentes, actuales y potenciales socios de India. Sin embargo, esta percibe a la UE y algunos de sus principales socios europeos como excesivamente laxos en su política de *de-risking* frente a Beijing, inmunes a la amenaza inminente que este supone para Nueva Delhi. No ha sido así en el caso de EE. UU.; Nueva Delhi percibe el enfoque estadounidense hacia Beijing como firme, ubicado en su postura de *de-coupling* frente a China. Queda por ver en qué dirección evolucionará la política sobre China de la nueva Administración Trump.

Es esperable que, si se confirma la intención de la nueva administración del presidente estadounidense de perseguir una agenda aislacionista, las demás potencias tomen un rol más proactivo de cara a su compromiso con India y el Indo-Pacífico, en su conjunto (Xavier, 2025). De ahí que la colaboración con Nueva Delhi tenga el potencial de profundizarse y perdurar de forma significativa a medio/largo plazo.

Tanto India como sus socios europeos persiguen una mayor autonomía estratégica[3], la cual actualmente va ligada a garantizar su seguridad económica y una mayor resiliencia, tanto de tipo económico, como a nivel de seguridad energética y de defensa. Mientras que para la UE se trata de garantizar su seguridad económica a través de la «interdependencia estratégica»[4], India lo hace a través del «multi- o plurialienamiento» con el fin de lograr ser autosuficiente —*Aatmanirbhar Bharat*—[5]. Sea cual fuere el término utilizado, tanto India como la UE buscan convertirse en un polo influyente en la evolución del actual orden mundial: para la UE implicaría no perder su relevancia como bloque estratégico, mientras que para India significaría lograr convertirse en una potencia líder.

El gran reto al que se enfrentan tanto India como sus socios europeos es el de conservar su soberanía mientras persiguen incrementar su poder material, tanto a nivel económico como a nivel de seguridad. La UE tiene el reto añadido de ser considerado un actor con una visión coherente y colectiva en vez de un ente fragmentado dados los intereses dispares de sus Estados miembros. En el empeño de garantizar su supervivencia y la potencial tercera vía mencionada, tanto India como las potencias europeas han comprendido la necesidad de reforzar sus relaciones con otros poderes medios del Indo-Pacífico como contrapeso a China y EE. UU. Estos incluyen Australia, Corea del Sur, Filipinas, Japón o Indonesia.

La invasión rusa de Ucrania ha constituido una piedra en el camino en lo que a las relaciones entre las potencias europeas y Nueva Delhi se refiere. India tiene claro que

[3] Para la UE, el concepto de autonomía estratégica ha evolucionado de la idea de lograr mayor independencia en los ámbitos de seguridad y defensa a adoptar una connotación más geopolítica en un ambiente crecientemente hostil. Véase: European Parliamentary Research Service (EPRS). Para la India, la noción de autonomía estratégica significa que en los asuntos fundamentales —seguridad nacional, comercio mundial, cambio climático— Nueva Delhi cooperará con todos aquellos con los que pueda, teniendo meramente en cuenta sus intereses. La India tendrá cuidado de asociarse con las grandes potencias antes que tomar partido entre ellas. Véase: Menon, S. (2021).

[4] La interdependencia estratégica en este capítulo se basa en la premisa de la necesidad de asegurar la soberanía de cada actor mientras participan de una red fluida de socios y coaliciones enfocadas en intereses compartidos, más que en un enfoque ideológico o de valores. Véase: Aydintasbas, A. *et al.* (2023).

[5] Véase: Aatmanirbhar Bharat Abhiyan.

necesita a Moscú de su lado de cara a contrarrestar la creciente alianza sino-rusa. Nueva Delhi quiere reducir la dependencia rusa a nivel económico y tecnológico de Beijing. De hecho, India nunca ha condenado públicamente las acciones rusas ni tampoco ha apoyado las resoluciones de Naciones Unidas (NN. UU.) sobre Ucrania/Rusia, absteniéndose en todas las votaciones desde marzo 2022 (Mukherjee 2024:15). Más relevante aún es el hecho de que este comportamiento por parte de Nueva Delhi no haya tenido consecuencias sustanciales para la relación bilateral entre la UE e India, pese a que Rusia constituye actualmente una de las mayores amenazas de seguridad para la UE.

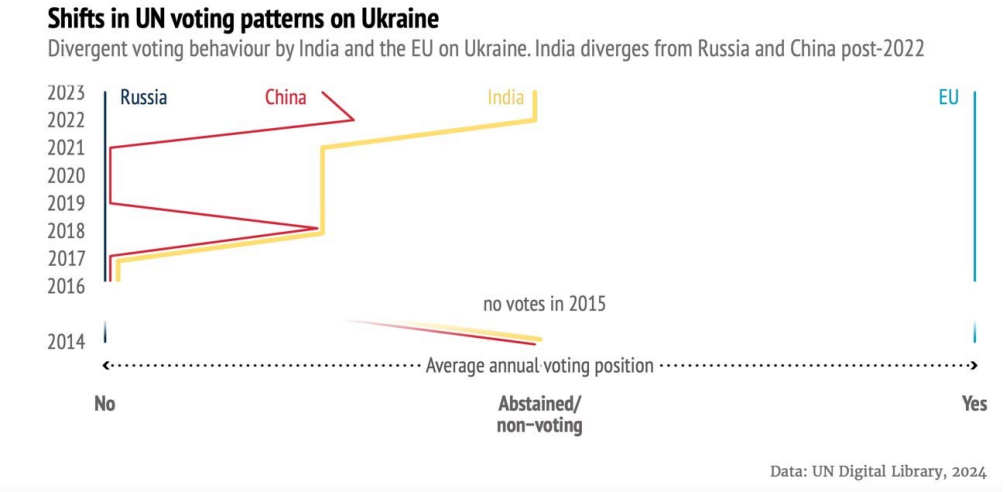


Figura 1. Mukherjee, R. 2024, p. 15

Además, India ha mantenido su fuerte relación comercial con Rusia tanto a nivel de la importación de hidrocarburos, como en la importación de armamento de fabricación ruso. El porcentaje de crudo importado por India de Rusia ha ascendido a un 40 % del total entre abril y octubre 2024, superando a la cantidad importada de Iraq —su principal exportador durante el 2023— dado el precio reducido ofrecido por Moscú a Nueva Delhi (The Economist, 2025). No en vano, India y Rusia acordaron el mayor trato energético existente entre ambos países por una cantidad de trece billones de dólares estadounidenses el pasado mes de diciembre (Bose y Briancon, 2024). En cuanto a la

transferencia de armas, Rusia constituye el primer exportador de armas a India seguido de cerca por Francia en el periodo entre 2019-2023 (Wezeman *et al.,* 2024).

Sin embargo, la relación ruso-india tiene un creciente componente geoeconómico que va más allá del interés indio en las materias primas rusas o en defensa. Este incluye las rutas comerciales del mar del Norte a través del Ártico, el corredor de Chennai-Vladivostok como alternativa al Corredor Internacional de Transporte Norte Sur (CITNS), además del Lejano Oriente ruso. Ambos países comparten interés en invertir en agricultura, biotecnología, energía (incluida la nuclear), minería, mano de obra y transporte marítimo. Moscú tiene también intención de continuar con proyectos conjuntos con los indios en la construcción de centrales nucleares en Bangladesh, por ejemplo, o de misiles en Vietnam y Filipinas (Sánchez-Cacicedo, 2024).

Actores europeos clave desde 2014 hasta hoy

En base a la coyuntura geoestratégica delineada anteriormente, ha habido un relanzamiento de la relación entre India y la UE desde el año 2021/2022. Esta fecha coincide con la presidencia portuguesa del Consejo Europeo durante la primera mitad del año 2021 y la posterior visita de la que por entonces ya era presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, a India en abril 2022. Este reavivamiento se ha dado también con ciertas subregiones europeas como es el caso de los países nórdicos, Europa central y oriental, el mar Mediterráneo, además de países tradicionalmente con menor relación con India, como España.

En esta sección se comenzará abordando la evolución de la relación entre India y la UE, siguiendo con la relación con el Reino Unido para finalizar con las nuevas subregiones europeas clave en la nueva visión de política exterior india en la era de Modi.

Unión Europea

Tras décadas desde el Acuerdo de Partenariado Estratégico firmado entre India y la UE en 2004, dicha relación se encuentra ahora en una nueva encrucijada. El Partenariado Estratégico entre la UE-India: Hoja de Ruta 2025 del 2020 debe renovarse este año, habiéndose convertido el desarrollo de una agenda estratégica UE-India prioritaria según

las necesidades políticas de la UE para el periodo 2024-2029 (Union Europea, 2024). Dicha Hoja de Ruta 2025 ya significó una ampliación de la agenda entre ambos actores más allá del ámbito comercial, incluyendo aspectos como la sostenibilidad, los derechos humanos y el multilateralismo. Posteriormente, la cooperación evolucionó hacia temas de conectividad, salud global, el medioambiente y los derechos humanos, además de hacia una coordinación en seguridad regional, incluida una iniciativa de un Indo-Pacífico Libre y Abierto, la reforma del Consejo de NN. UU. y cooperación a nivel de agencias de investigación.

Una de las piedras angulares de la relación entre la UE e India ha sido el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) cuyas negociaciones comenzaron en 2007, habiendo sido relanzadas en 2022. El llegar a un acuerdo final se está resistiendo en base a diferentes enfoques en la profundidad y el rango de dicho acuerdo, habiendo logrado, sin embargo, finalizar un Acuerdo de Protección de Inversiones y de Indicaciones Geográficas.

Tras la reunión de febrero 2025 entre la Presidenta de la Comisión Europea Ursula von der Leyen junto con el Colegio de Comisarios y el Primer Ministro Modi en Nueva Delhi, se ha establecido finales del 2025 como fecha límite para finalizar el ALC (Comisión Europea, 2025a). Una meta muy ambiciosa y no demasiado realista.

Merece la pena resaltar que la UE ha sido el primer socio comercial de la India en bienes (12,2 % total de la balanza comercial india), por encima de EE. UU. (10,8 %) y China (10,5 %) durante el año 2023 (Comisión Europea, 2024). La UE es también el segundo mayor destino para las exportaciones indias (17,5 % del total) después de EE. UU. (17,6 %), mientras que China es cuarta en el año 2023 (3,7 %). Nueva Delhi constituye el noveno socio comercial de la UE (2,2 % de la balanza comercial) en bienes en 2023, muy por detrás de EE. UU. (16,7 %), China (14,6 %) o Reino Unido (10,1 %). Aun así, la relación comercial en bienes ha incrementado en un 90 % en la última década, lo cual denota una trayectoria positiva con la quinta economía mundial y el país más poblado del mundo. La UE es un inversor líder en la India (108,3 bn de euros) en 2022, aunque muy por detrás de China (247,5 bn de euros) o Brasil (293,4 bn de euros) (*Ibid*.).

Más allá de la relación puramente comercial, bajo la presidencia portuguesa de la UE se firmó el Partenariado para la Conectividad de la UE-India en mayo de 2021, que incluyó el sector digital, de transporte y energía, además del flujo de personas, bienes, servicios, datos y capital. Incluye también cooperación a nivel de regulaciones, estándares y

proyectos físicos. Eventualmente busca incentivar inversiones público-privadas, incluyendo del Banco de Inversión Europeo (BIE), además de instituciones de los Estados miembros y de India.

En línea con la creciente importancia de la geopolítica de la tecnología para la política exterior de ambos actores, ha habido un claro incremento del aspecto tecnológico de la relación, específicamente en tecnologías críticas y emergentes, así como en tecnología verde. La creación del Consejo para el Comercio y la Tecnología (CCT) en 2022 es indicativo de esta evolución significativa. La primera reunión del CCT tuvo lugar en mayo 2023 y la segunda este pasado mes de febrero en Nueva Delhi. Existen tres grupos de trabajo dentro del CCT que delinean las líneas de colaboración específicas (Ministerio de Asuntos Exteriores de la India-MEA, 2023):

- Grupo de trabajo 1. Tecnologías estratégicas, gobernanza y conectividad digitales:
    - Memorando de Entendimiento (MdE) sobre Semiconductores firmado en septiembre de 2023 con la idea de fomentar el intercambio de información sobre subvenciones, disrupciones potenciales e I+D en este sector.
    - Cooperación conjunta en infraestructura digital pública para terceros países dado el éxito en el desarrollo de la identidad digital en India (a través de Aadhaar)[6], lo cual ha permitido una mayor inclusión digital y financiera de más de 1,3 billones de indios.
    - Cooperación en plataformas digitales, gobernanza de datos y regulación en telecomunicaciones vinculada a plataformas de IA, 5G/6G (estándares interoperativos) y computación cuántica, frente a enfocarse únicamente en aspectos de ciberseguridad y gobernanza de Internet.

- Grupo de trabajo 2. Tecnología verde y energía limpia:
    - Cooperación en energía limpia, con un énfasis en el hidrógeno renovable y de bajo contenido en carbón.

[6] Para entender mejor en que consiste, se puede acceder a la Unique Identification Authority of India. Véase: UIDAI.

- Cooperación en movilidad eléctrica, que incluye aspectos de la circularidad de las baterías para coches eléctricos y la recuperación de materias primas.
- Cooperación en estándares que garanticen la interoperabilidad, incluyendo en el sector del hidrógeno verde.

- Grupo de trabajo 3. Comercio, inversiones y cadenas de valor resiliente:
  - Cooperación en cadenas de valor resiliente: acordar estándares básicos de cooperación, además de identificar cadenas de valor de interés mutuo;
  - Cooperación en acceso al mercado: identificar y resolver las barreras comerciales existentes;
  - Cooperación en el intercambio de información sobre mecanismos de escrutinio de inversiones (EDI): lograr un mayor entendimiento del régimen de EDI de la otra parte;
  - Cooperación en asuntos comerciales multilaterales: colaborar de cara a futuras reuniones a nivel de la Organización Mundial del Comercio (OMC), además de en la implementación del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC) de la UE.

El CCT ha resurgido tras la reciente reunión al más alto nivel entre Ursula von der Leyen, el Colegio de Comisarios y el Primer Ministro Modi en la cual se ha avanzado en los ámbitos de la Inteligencia Artificial, de las tecnologías 6G y del hidrógeno verde. Además, ha habido una aproximación hacia un potencial Partenariado en Seguridad y Defensa. Cambiar fuente: (Comisión Europea, 2025b).

En noviembre de 2024 ya se celebró una reunión del panel de energía UE-India vinculado al partenariado entre la UE-India sobre energía limpia y clima (MEA India, 2024a).

Con ocasión del vigésimo aniversario del Partenariado Estratégico entre UE-India, miembros del Ministerio de Asuntos Exteriores indio (MEA) y del Servicio Exterior de Acción Europea (SEAE) se reunieron en Bruselas este pasado mes de noviembre para

consultas. El enfoque de las discusiones fue amplio con un énfasis en seguridad económica, transición verde, seguridad y defensa, migración, movilidad, Partenariado para la Conectividad, el Global Gateway y el Corredor Económico India-Oriente Medio-Europa (India-Middle East-Europe Economic Corridor —IMEC—, en inglés) (Servicio Exterior de Acción Europea- SEAE, 2024).

La coyuntura actual entre ambos actores es favorable, aunque también incierta, dada la llegada del presidente Trump al poder y la volatilidad existente a nivel global. Es necesario que ambos actores reconozcan sus vulnerabilidades: para India, China constituye actualmente su mayor amenaza mientras que Rusia lo es para la UE, tras la invasión rusa de Ucrania. Existe un claro deseo y necesidad de avanzar en la profundidad de la relación UE-India dentro de un contexto geopolítico y geoeconómico convulso. La reciente reunión bilateral al más alto nivel entre la UE y el Gobierno indio ha demostrado el interés mutuo en ahondar en una relación más profunda y estratégica. Las reuniones bilaterales prevista para este año son muy bienvenidas y servirán para arrojar luz sobre la evolución de la relación UE-India.

Hay también un interés mutuo por apostar por los sectores de seguridad y defensa. No en vano, Francia ocupa el tercer lugar como exportador de armas a India, detrás de Israel y Rusia (Wezeman *et al*., 2024). El interés mutuo en este ámbito ha evolucionado en el tiempo, pese a la percepción histórica india de conceptualizar la seguridad europea a través del prisma de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Dicha percepción permanece. Sin embargo, el lanzamiento de la Brújula Estratégica para la Seguridad y Defensa de la UE en 2022, combinado con la necesidad de la UE de apoyar a Ucrania unilateralmente contra la invasión rusa, está modificando dicha impresión progresivamente. India ha manifestado también el interés de producir equipos de defensa conjuntamente, como ya está haciendo con EE. UU. o con Francia.

Además, Nueva Delhi ha querido participar en proyectos dentro del marco de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) de la UE, lo cual está limitado a los Estados miembros o a terceros países que sean miembros de la OTAN o que tengan un acuerdo de seguridad de información con la UE; este no es el caso de la India todavía aunque ya se ha planteado (Blarel, 2024:39). Existe además cierto escepticismo de parte de la UE en cuanto a la posible transferencia tecnológica de

doble uso a India, teniendo en cuenta su estrecha relación con Rusia en materia de defensa, entre otras.

En contraste, existe un interés mutuo en desarrollar la cooperación a nivel de seguridad marítima, en particular, en lo relativo a la conciencia del dominio marítimo (*maritime domain awareness*, MDA en inglés). Tanto la UE como India han incrementado su actividad en dicho ámbito, particularmente en el océano Índico occidental, como reacción a la penetración china en la esfera de influencia india y de otros actores regionales. La UE lanzó en su momento las iniciativas de EUNAVFOR ATALANTA (2008), CRIMARIO I (2014) y II (2020) (Rutas críticas del Indo-Pacífico) y, más recientemente, EUNAVFOR ASPIDES (2024). Además, ha establecido el Centro de Seguridad Marítima del Océano Indico (*Maritime Security Centre Indian Ocean – MSCIO,* en inglés) con el fin de monitorear las misiones de EUNAVFOR en la región y las rutas comerciales globales que atraviesan el mar Rojo y el océano Índico occidental.



Figura 2. Blarel, O. 2024, p. 38

Como muestra del beneplácito indio en cuanto al creciente interés mostrado por la UE en el océano Índico, la Unión ha sido recientemente aceptada como Socio de Diálogo de la Asociación de Cooperación Regional de los países del océano Índico (IORARC). Además, más recientemente la UE se ha unido a la Iniciativa Oceánica del Indo-Pacífico india (Indo-Pacific Oceans Initiative, IPOI en inglés). (Comisión Europea, 2025a). Es necesario mencionar que Francia ya era miembro de IORARC, mientras que Alemania,

Italia y Reino Unido eran ya socios de diálogo. Berlín está mostrando un interés creciente en su compromiso hacia el Indo-Pacífico; Alemania lanzó en octubre de 2024 su nueva estrategia enfocada en la India - *focus on India* (The Federal Government Germany, 2024). Nueva Delhi, por su parte, busca socios extraterritoriales, más allá de EE. UU., que apoyen su rol como garante de seguridad del océano Índico frente a la amenaza china en el conjunto del Indo-Pacífico.

Los ámbitos de los permisos de trabajo y de estudio, además de temas de migración legal cualificada procedente de la India, son de creciente interés para Nueva Delhi y Bruselas.

Reino Unido

La relación entre Reino Unido y la India ha evolucionado sustancialmente desde la llegada de Modi al poder en 2014. Los lazos habían sufrido un estancamiento dada la vinculación de la relación bilateral Reino Unido-India con el factor Paquistán en relación con la presencia británica en Afganistán vía la OTAN. Además, el Reino Unido ha ido perdiendo influencia y poder estratégico frente a otros países europeos, como Francia, que han sabido ganar terreno en los ámbitos marítimo y de defensa. Alemania también está ganando terreno, como muestra un potencial acuerdo sobre apoyo logístico conjunto con las Fuerzas Armadas indias de cara a garantizar la presencia del ejército alemán en el Indo-Pacífico (The Federal Government Germany, 2024).

Sin embargo, no hay que olvidar que Reino Unido tiene una diáspora compuesta por 1,9 millones de británicos de origen indio conocida como un *puente vivo* (Bajpaee, 2024), como epitomiza Rishi Sunak, reciente primer ministro de Reino Unido entre octubre 2022 y julio 2024. De hecho, el alcanzar un acuerdo de movilidad de personas con el énfasis en migración legal cualificada constituye otra de las asignaturas pendientes entre ambos países.

Además, la salida de Reino Unido de la UE en 2020 le ha dotado de independencia de la UE en su política comercial frente a terceros países, incluido India. Esto le ha llevado eventualmente a Reino Unido a poder profundizar en el vínculo histórico entre ambos países de forma más estratégica, incorporando los ámbitos de seguridad y defensa, cambio climático y energía limpia, además de salud y la dimensión comercial, según lo

establecido en la Hoja de Ruta 2030 para las relaciones India-Reino Unido (Foreign, Commonwealth and Development Office - United Kingdom, 2021).

Tras la llegada al poder del actual gobierno laborista liderado por Keir Starmer en julio de 2024, se han relanzado las negociaciones comerciales de cara a un ALC. Este se considera clave para ambos países, teniendo en cuenta que la India es el segundo inversor extranjero en el Reino Unido, mientras que las exportaciones indias a Reino Unido constituyen seis veces más que las exportaciones a Rusia (Bajpaee 2024). El lograr un ALC entre la India y Reino Unido podría poner presión sobre la UE para lograr finalizar sus propias negociaciones para un ALC UE-India.

Además, la nueva administración británica busca profundizar la cooperación en ámbitos como el cambio climático, la educación, la seguridad y la tecnología (Prime Minister's Office - United Kingdom, 2024). Merece también la pena resaltar los ámbitos de seguridad marítima y de tecnología, dado su actual importancia geoestratégica no solo para el lazo entre estos dos países, sino también a nivel global.

Teniendo en cuenta la presencia histórica del Reino Unido en el océano Índico occidental, concretamente en Chaigos (Mauricio),[7] existe el deseo por parte de ambos actores de llegar a una más estrecha cooperación, que podría incluir una triangulación con los países africanos litorales del océano Indico (Alden and Schoeman, 2022). Existen una serie de riesgos crecientes vinculados a la piratería, el terrorismo marítimo, además de la violación de las Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) de los países de la región por parte de grandes potencias, incluyendo a China.

Siguiendo el ejemplo de la relación entre la India y EE. UU., el Reino Unido y la India lanzaron en julio de 2024 la Iniciativa de Seguridad Tecnológica con el fin de incrementar su colaboración en tecnologías críticas y emergentes (Foreign, Commonwealth and Development Office - United Kingdom, 2024). Además, con la llegada del primer ministro Starmer, el Reino Unido ha lanzado un Plan de Cambio que integra una parte tecnológica clave basada en Ciberseguridad y en Inteligencia Artificial (AI) con el fin de revigorar el papel de Reino Unido en el mundo, además de relanzar alianzas y partenariados. Dado el rol de India en las nuevas tecnologías y la disponibilidad de personal cualificado,

[7] En octubre de 2024 los gobiernos de Reino Unido y de Mauricio anunciaron un acuerdo que devolvería la soberanía de las Islas Chagos a Mauricio, bajo un acuerdo de *lease* de doscientos años. Dicho acuerdo también incluye el atolón de Diego García, donde se ubica una base militar estadounidense, lo que podría dificultar la implementación del acuerdo.

combinado con la escasez de este en el Reino Unido, existe una clara simbiosis en este sentido (Bajpaee 2024). El Reino Unido se sitúa cuarto en el Índice de IA a nivel mundial mientras que India ocupa el décimo lugar, por encima de un gran número de países europeos, incluido España.[8]

España y subregiones de Europa

Además del énfasis en la UE, la India de Modi ha demostrado tener un interés específico en fomentar el lazo con diferentes subregiones de Europa, más allá de los países tradicionalmente líderes de la UE post-Brexit, Alemania y Francia. El actual ministro de Exteriores indio, S. Jaishankar, alude directamente a dichas subregiones de interés en su libro *Why Bharat Matters*, resaltando las siguientes: la región mediterránea; la región nórdica, la región de Europa central y oriental, así como la región báltica y el Caúcaso (Jaishankar 2024:99). El enfoque en la región mediterránea tiene una evidente relevancia para España y para su relación bilateral con la India.

Relación India-países nórdicos

Antes de profundizar en la nueva relevancia de la región mediterránea, quisiera explicar la importancia de otras subregiones europeas. En el caso de los países nórdicos —Dinamarca, Finlandia, Islandia, Suecia y Noruega— se han llevado a cabo dos foros bilaterales oficiales entre India y dichos países en el año 2018 y 2022; entre medias, han tenido lugar diálogos más informales, como ocurre con la UE. Según Henrik Chetan Aspengren, analista senior y líder del Proyecto para las Relaciones Indo-Nórdicas en el Instituto Sueco para las Relaciones Internacionales (UI), los países nórdicos que históricamente lideran la relación bilateral con India han sido Suecia y Dinamarca, aunque el Acuerdo de Asociación Económica y Comercial entre India y la Asociación Europea de Libre Comercio (European Free Trade Association – EFTA, en inglés) está cambiando la balanza a favor de Noruega.[9] Sin embargo, fue Dinamarca uno de los tres países escogidos por Modi en su tour europeo del año 2022, junto con Francia y

[8] Véase: Tortoise, https://www.tortoisemedia.com/intelligence/global-ai
[9] Entrevista realizada por la autora vía correo electrónico, 22 enero 2025.

Alemania, siguiendo la visita del primer ministro danés el año anterior (Denmark in India, 2022).

En conjunto, los países nórdicos desean incrementar su cooperación con India dando prioridad a la integración en las cadenas de valor, además de a las oportunidades que ofrece el gran mercado indio a las empresas nórdicas. Hay también un deseo de cooperación política en manejar los retos globales conjuntamente, aunque hay cierta reticencia hacia elevar la relación a un nivel más estratégico dados los estrechos lazos que unen a Rusia con la India. Según Aspengren, hay una particular aprehensión en lo que a seguridad y defensa se refiere vinculado con el potencial uso dual de las tecnologías, sobre todo, en el marco de la percepción pública nórdica de una India cada vez más próxima a Rusia. Aun así, la industria de defensa nórdica sigue activa en este sentido y, por ahora, no ha habido amago de reducir la relación con India, aunque podría ir en su detrimento a medio/largo plazo.[10]

El mayor interés convergente se centra en las tecnologías verdes, la energía limpia y la diversificación energética (Battacharya 2022). Aun así, la agenda es más amplia. Aspengren destaca como India ve en los países nórdicos una oportunidad de inversión, de cooperación tecnológica y comercial, además de poder optimizar el empleo y el talento local. Seguramente se vea más colaboración en un futuro en los ámbitos de la seguridad marítima, los bienes comunes, además del sector espacial[11]. No hay que olvidar que los países nórdicos son clave para la política india del Ártico, así como India es crucial para la potencial contratación de mano de obra cualificada en los países nórdicos, dada su escasez.

Relación India-Europa central y del este

El atractivo de Europa central y del este para Nueva Delhi tiene un componente geoestratégico, ya que constituye una vía de entrada de las exportaciones indias a Europa. Tras la invasión rusa de Ucrania, India ha entendido también el papel que juega la región como amortiguador entre Rusia y Europa occidental. Sin embargo, hay claras divergencias en cuanto a la naturaleza de la relación con Rusia se refiere tras la invasión

[10] Entrevista realizada por la autora vía correo electrónico, 22 enero 2025.
[11] *Ibid.*

rusa de Ucrania. No en vano, Modi visitó Kiev en agosto de 2024 con el fin de equilibrar la percepción generalizada de su apoyo indiscriminado a Rusia —incluyendo económicamente— tras su caluroso saludo al presidente Putin en su visita bilateral oficial a Moscú en julio 2024. El hecho de que el presidente Zelensky propusiera a India como país anfitrión de una segunda cumbre para la paz en Ucrania apunta al poder basculante de este país, al que se hizo referencia inicialmente. Merece la pena destacar también que mientras Rusia fue el primer proveedor de armas a India entre 2019-2023, Nueva Delhi fue el tercer receptor de armas de Ucrania por detrás de China y Arabia Saudí (Wezeman *et al.,* 2024).

Polonia y la República Checa lideran los lazos con India en la región, teniendo ambos países una relación histórica con Nueva Delhi. Polonia celebró en 2024 los setenta años desde el establecimiento de las relaciones, remontando esta al año de independencia de India en el caso de la República Checa. Polonia constituye la mayor economía de la región, además del mayor socio comercial de India a nivel regional (MEA India, 2024b). La visita de Modi a Polonia el año pasado sirvió para concluir un partenariado estratégico, además de un plan de cooperación a cinco años, apuntando así al deseo mutuo de profundizar en la relación en los ámbitos de energías renovables, de las tecnologías de la información y de la exploración espacial (Kugiel, 2024a). La India ha firmado también un partenariado en innovación con la República Checa en 2024, el cual se selló con la visita del primer ministro checo a India a principios del año pasado (Embassy of the Czech Republic in New Delhi, 2024).

Por otro lado, Nueva Delhi es consciente del intento de penetración china de la región a través de la Iniciativa de 16+1 lanzada por Beijing en 2012 (Grieger, 2018) combinada con la posterior Iniciativa de la Franja y la Ruta (Belt and Road Initiative, BRI, en inglés), incluyendo a los países bálticos. Grecia se uniría más tarde a la iniciativa dando lugar a 17+1. Sin embargo, esta acabo por perder relevancia con la salida de Lituania y el enfriamiento de las relaciones entre la UE y China tras haber tildado la Comisión Europea a Beijing de «competidor estratégico» en 2019 (Comisión Europea, 2019). A partir de ahí, la UE comenzó a mostrar una postura más hostil frente a Beijing, la cual le llevaría a denominarlo un «rival sistémico». Dicha evolución se ha visto con buenos ojos desde el punto de vista de Nueva Delhi que ha interpretado la Iniciativa de 17+1 de Beijing como

un intento más de lograr influencia global, además de perseguir una estrategia de «Divide y vencerás» frente a los Estados miembros de la UE.

Relación India-región mediterránea

La tercera subregión que merece la pena resaltar es la región mediterránea, dentro de la cual Nueva Delhi está intentando reforzar lazos tanto con Italia y Grecia, como con España. No en vano, los dos últimos invitados de honor del conocido foro del Diálogo de Raisina —organizado anualmente por la *Observer Research Foundation (ORF)* en Nueva Delhi— han sido la primera ministra italiana, Georgia Meloni y el primer ministro griego, Kyriákos Mitsotákis, en 2023 y 2024, respectivamente. Además, cabe destacar que tanto Grecia como Italia juegan un papel clave en el futuro despliegue de IMEC que unirá a India con el Sur de Europa atravesando Oriente Medio, más concretamente, los puertos de Mumbai y Mundra con el puerto de Piraeus en Grecia, pasando por Jebel Ali (Emiratos Árabes Unidos) y Haifa (Israel) (Ghanem y Sánchez-Cacicedo, 2024).

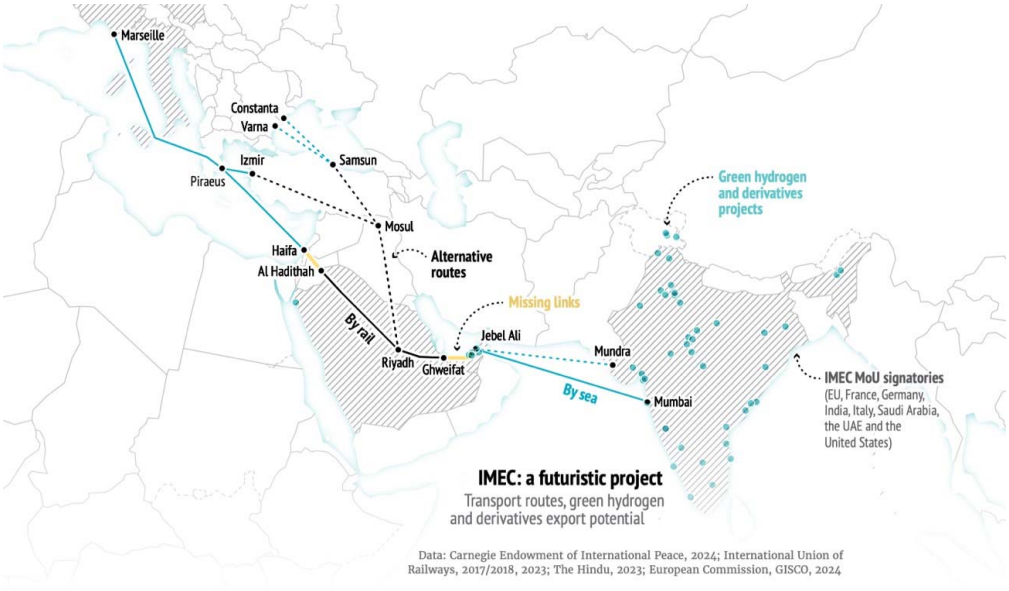


Figura 3. Ghanem y Sánchez-Cacicedo 2024, p. 2

Ha habido una revitalización de los lazos entre la India e Italia en los últimos años. Ambos países desean elevar su partenariado estratégico como demuestra su nuevo Plan Conjunto de Acción Estratégica 2025-2029, el cual acordaron durante la última reunión del G20 en Brasil en noviembre 2024. En dicha Estrategia se delinean ámbitos de cooperación muy estratégicos, más allá de movilidad sostenible, procesamiento de alimentos, productos agrícolas, maquinaria y farmacéuticas. Cabe resaltar la mención específica de IMEC, así como de las tecnologías críticas y emergentes, el sector espacial, la transición energética, además de cooperación en seguridad marítima. Roma y Nueva Delhi también han firmado un Partenariado Estratégico para la Transición Energética específicamente. Resaltan también la cooperación en materia de inmigración irregular, además de a nivel de movilidad de personas vinculado con intercambios educativos y culturales (MEA India, 2024c).

Existen muchos paralelismos entre la evolución reciente de la relación entre Italia e India y la de Atenas y Nueva Delhi. Grecia e India han firmado también un partenariado estratégico, habiendo tenido lugar visitas al más alto nivel político comenzando por la visita oficial del primer ministro Modi en 2023, seguida de la del primer ministro Mitsotakis al año siguiente. Esto refleja el claro interés mutuo en profundizar en la relación, teniendo en cuenta el potencial del mercado indio a ojos del Gobierno griego, además de la ubicación estratégica de Grecia como puerta de entrada al Mediterráneo oriental.

La cooperación en este caso tampoco es meramente de carácter comercial, sino que está adquiriendo tintes más geoestratégicos. Así, resaltan IMEC como eje clave en la conectividad entre la India y Europa, además de permitir la inversión india en Grecia vinculada a puertos, logística, el transporte marítimo y las cadenas de suministro. Resaltan también la introducción de la interfaz de pagos unificados indio (*unified payments interface*, UPI en inglés) en el sistema financiero griego para facilitar la transferencia de dinero entre ambos países. El componente geoestratégico viene implícito en el interés en cooperar en los sectores espacial y científico —nanotecnología, biotecnología y tecnologías limpias—. Destacan también el gran potencial de colaboración en la provisión de servicios digitales de gobernanza, de telemedicina y de la educación digital a través de las nuevas tecnologías críticas (MEA India, 2024d).

Relación con España

Como en el caso de Italia y Grecia, hay un claro interés mutuo en elevar la relación entre Madrid y Nueva Delhi a un plano más estratégico, además de intentar alcanzar una mayor trascendencia comercial para ambos países. La visita oficial del presidente Sánchez a India a finales del 2024, la primera visita de un presidente español al país en dieciocho años ha supuesto un gran impulso al deseo por parte de ambos países de renovar las relaciones bilaterales. Cabe resaltar que el primer ministro Modi visitó España en el año 2017 y, muy recientemente, también lo hizo el actual ministro de Exteriores indio, S. Jaishankar.

En su visita a España a principios de este año, Jaishankar resaltó la creciente importancia de España para Nueva Delhi en base a su pertenencia a la región mediterránea, como país miembro de la UE, además de vinculado a su faceta iberoamericana. España es uno de los grandes inversores en América Latina con una presencia sustancial de empresas líderes españolas en la región. En cuanto a los intereses sectoriales, destacó el sector automovilístico, el procesamiento de alimentos, la tecnología verde y el ámbito de defensa (Diálogo España-India, 2024).

La reciente inauguración de la nueva planta de ensamblaje final de aeronaves C-295 para el Ejército de Aire indio ha supuesto un hito en la relación bilateral. Se trata además de la primera aeronave C-295 de fabricación local, fruto de la iniciativa *Make in India*, que simboliza el interés en cooperar en transferencia tecnológica de ambos países (La Moncloa, 2024). Este fenómeno se ha dado también con la fabricación conjunta del radar Lanza 3D para uso naval. Además, se están barajando colaboraciones futuras para la fabricación conjunta de submarinos (Alvear-Garijo, 2023). Este interés mutuo en el sector de seguridad se extiende al ámbito de ciberseguridad.

Existe también el deseo de cooperar a nivel económico, dado el gran potencial comercial de India, además de a nivel de educación, del intercambio cultural, del turismo y de los lazos entre pueblos. Además, hay un interés muy sustancial por parte de Nueva Delhi de fomentar el aprendizaje del español en India, ya que se considera un activo para la visión global del país, además de para su acceso a los mercados latinoamericano y estadounidense, eventualmente (Alvear-Garbijo, 2023). Tras el lanzamiento de la Nueva Política de Educación (National Education Policy-NEP, en inglés) de India en 2020, el

idioma español se ha introducido oficialmente en el sistema de educación pública para fomentar su aprendizaje *(Ibid.)*.

Finalmente, Jaishankar resaltó en su reciente visita a España el concepto de *Global Workplace* vinculado al área tecnológica en la cual se podría fomentar mucho más la formación de mano de obra cualificada y la movilidad del talento entre ambos países. Según el propio ministro de Exteriores indio, España debería de facilitar más la concesión de visados a ciudadanos indios ya que actualmente es de los países de la UE que más trabas pone en este sentido (Diálogo España-India, 2025). Esto, sin duda, dificulta el estrechar los lazos entre los dos pueblos, además de limitar el gran potencial de la relación bilateral entre ambos países.

Potencial por explotar

Tanto Europa como India tienen mucho que ganar trabajando en esa tercera vía que ambos persiguen de cara a lograr una multipolaridad algo más ordenada. Hay que tener en cuenta que actualmente se está produciendo una transición del orden mundial convulsa. Con el regreso del presidente Trump al poder, lograr consolidar una estrategia de supervivencia geopolítica se convierte en un imperativo, dada la previsible exacerbación de la tendencia a la bipolaridad fomentada por EE. UU. y China.

Va a ser clave para el futuro de la relación entre Europa e India el profundizar todavía más en un enfoque geoestratégico que incluya las tecnologías críticas y emergentes, teniendo que estar preparados para negociar regulaciones y estándares en los ámbitos digital, de tecnología crítica y de tecnología verde. El gobierno de Modi está desplegando una clara estrategia de fomento de diferentes partenariados estratégicos con diferentes países europeos, por ejemplo, el de innovación con la República Checa, el del agua con los Países Bajos o el de transición energética con Italia (Kugiel, 2024b). Los grandes avances conseguidos entre la Administración de Biden y el Gobierno de Modi vinculados a la Iniciativa sobre las Tecnologías Críticas y Emergentes (Initiative for Critical and Emerging Technologies, ICET en inglés), concluida en 2023, podrían servir de modelo a seguir para Europa. La existencia del UE-India CCT supone un gran paso que hay que capitalizar en los próximos años de cara a lograr una mayor competitividad por ambas partes, también de cara a fomentar la conectividad en el Indo-Pacífico.

Cabe resaltar que el Indo-Pacífico es la ruta principal de tránsito comercial entre Europa y Asia vía Oriente Medio. Es aquí también donde se encuentran las principales vías de comunicación marítimas claves para el flujo de materias primas (incluidos los hidrocarburos, fertilizantes, alimentos) y algunos de los principales puntos de estrangulamiento clave, como el estrecho de Bab-el-Mandeb. Tanto Europa como India persiguen garantizar el acceso a dichas vías, clave para el comercio mundial y las cuales también buscan asegurar otras potencias como China, Rusia o EE. UU. El despliegue de la Global Gateway de la UE y la Iniciativa de los Océanos del Indo-Pacífico india (Indo-Pacific Oceans Initiative, IPOI) demuestran la relevancia estratégica de la conectividad.

Además, hay un claro énfasis en fomentar la cooperación conjunta a nivel de seguridad marítima entre la UE e India, así como entre algunos de los Países miembros y la India. Francia, sin duda, lleva la cabecera dada su presencia física histórica como poder residente en el océano Índico. Aun así, otros países europeos, como Alemania, España, Grecia o Italia, están buscando ganar más terreno en este ámbito.

Por último, la necesidad de mejorar la movilidad de estudiantes, así como de mano de obra cualificada es de vital importancia para la relación entre India y Europa. Hay que facilitar el régimen de visados para permitir más movimiento de trabajadores cualificados en sectores con escasez. Este ha sido el caso del sector de los semiconductores en los Países Bajos, que está fomentado un programa de formación conjunta para expertos de Países Bajos y de India (Indo-Dutch Online Semicon School, 2024).

Conclusiones

A lo largo de estas líneas he querido resaltar la evolución reciente de las relaciones entre India y la UE, además de los nuevos protagonistas europeos, más allá de Alemania y Francia. El hecho de que la primera visita oficial del 2025 de la nueva Comisión Europea de Ursula von der Leyen haya sido a India con el fin de ampliar la relación a más ámbitos estratégicos es altamente significativo. Sin embargo, el potencial de colaboración es mucho mayor, teniendo en cuenta el valor económico de India como mercado, además de como contrapeso a China, sin olvidar su riqueza cultural. El rango de colaboraciones sectoriales con India es cada vez más amplio,

teniendo un creciente carácter geoestratégico, como se ha podido comprobar con las distintas colaboraciones bilaterales entre India y sus socios detalladas en este capítulo.

Dada la tendencia transaccional que domina el ámbito internacional actualmente, cabe esperar que el nuevo mandato del presidente Trump exacerbe esta coyuntura. De ahí, que se den las circunstancias ideales de cara a fomentar unos lazos aún más estrechos entre Europa e India. Además, es previsible que la administración estadounidense busque acercarse a Moscú como contrapeso a Beijing, lo cual podría darle más legitimidad a Nueva Delhi en su relación con Rusia. Aun así, la percepción de vulnerabilidad frente a Rusia de parte de Europa y a China de parte de India es una de las variables más delicadas de la relación bilateral, que hay que manejar óptimamente de cara al futuro.

Sería una gran oportunidad perdida el no aprovechar el gran potencial de la relación bilateral entre India y Europa, incluyendo a España. No por ello se deben perder de vista los retos estructurales del país, incluyendo la desigualdad de riqueza y el riesgo de un discurso aún más étnico-nacionalista que domine la política doméstica. Es evidente también que la transición en el orden mundial está empujando a Europa a ser mucho más pragmática y a seguir un camino cada vez más alienado con el multialienamiento de Nueva Delhi. Se trata por ello de un momento particularmente favorable de cara a elevar la convergencia de intereses entre Europa e India, incluyendo en las agendas comercial, de transición verde, de transición digital y de tecnologías críticas.

Bibliografía

Aatmanirbhar Bharat Abhiyan [en línea]. (s. f.). MyGov.in. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https:// aatmanirbharbharat.mygov.in/

Alden, C. y Schoeman, M. (2022). Fighting more than pirates: security in the Western Indian Ocean. En: Kumar Chawla, A. (ed.). *Synergizing Indo-UK Strategic Vision for the Western Indian Ocean*. *Council for Strategic and Defense Research Special Issue*.

Alvear-Garijo, C. (2023). Spain and India as global partners: Enhancing capacity-building and cooperation initiatives to foster stronger ties [en línea]. *Observatorio España-India Concept Paper*. [Consulta: 24 enero 2025].

Disponible en: https://www.spain-india.org/files/documentos/EN-Concept_Paper-III_SIF-20231119_(003).pdf

Aydintasbas, A. *et al*. (2023). Strategic interdependence: Europe's new approach in a world of middle powers [en línea]. *European Council on Foreign Relations*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://ecfr.eu/publication/strategic-interdependence-europes-new-approach-in-a-world-of-middle-powers/

Bajpaee, C. (2024). The UK needs an India strategy that goes beyond the trade deal [en línea]. *Chatham House Expert Comment.* [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.chathamhouse.org/2024/07/uk-needs-india-strategy-goes-beyond-trade-deal

Battacharya, D. (2022). India-Nordic relations: A mutual outreach [en línea]. *Observer Research Foundation Raisina Debates*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.orfonline.org/expert-speak/india-nordic-relations

Bharata Janata Party. (2014). *Election Manifesto 2014* [en línea]. Bharata Janata Party. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.bjp.org/bjp-manifesto-2014

Blarel, O. (2024). Maritime Cooperation in Security and Defence. En: Sánchez-Cacicedo, A. (ed.). *EU-India relations: Gaining strategic traction?* [en línea]. *EU Institute for Security Studies Chaillot Paper 181*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.iss.europa.eu/publications/chaillot-papers/eu-india-relations-gaining-strategic-traction

Bose, S. y Briancon, P. (2024). India tightens its crude bear hug of Russia [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.reuters.com/breakingviews/india-tightens-its-crude-bear-hug-russia-2024-12-12/

Chellaney, B. (2025). ¿Puede India convertirse en una superpotencia? En: Godo, J. (ed.). *India: ¿Nueva Superpotencia? Vanguardia Dossier N.º 94*. Barcelona, pp. *7-15.*

Comisión Europea. (2019). EU-China Strategic Outlook: Commission and HR/VP contribution to the European Council (21-22 March 2019) [en línea]. *Comisión Europea*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://commission.europa.eu/publications/eu-china-strategic-outlook-commission-and-hrvp-contribution-european-council-21-22-march-2019_en

—. (2022). CRIMARIO: Critical Maritime Routes Indo-Pacific [en línea]. *Servicio para Instrumentos de Política Exterior*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://fpi.ec.europa.eu/document/download/2ed1cd05-f872-4bba-8de6-a56232dbd5d0_en?filename=220217%20Factsheet%20CI%20CRIMARIO.pdf

—. (2024). India: Relaciones comerciales de la UE con la India. Hechos, cifras y últimas novedades [en línea]. *Dirección General de Comercio*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/india_en?prefLang=es&etrans=es

Comisión Europea. (2025a). Leaders' Statement following the visit of President of the European Commission Ursula von der Leyen and College of Commissioners to India, 27-28 February 2025 [en línea]. Comisión Europea. [Consulta: 31 marzo 2025]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/statement_25_647

Comisión Europea. (2025b). Joint statement on the second meeting of the EU-India Trade and Technology Council [en línea]. Comisión Europea. [Consulta: 31 marzo 2025]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_643

Diálogo España-India. (2025). *Strategic Alliances for a Changing World: Spain and India in the 21st Century*. Madrid, Fundación Ramón Areces.

Embassy of the Czech Republic in New Delhi. (2024). Czechia and India adopt Strategic Partnership on Innovation [en línea]. *Embassy of the Czech Republic in New Delhi*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://mzv.gov.cz/newdelhi/en/bilateral_relations/india/czechia_and_india_adopt_strategic.html

European Parliamentary Research Service (EPRS), European Parliament. (2022). EU Strategic Autonomy 2013-2023: from Concept to Capacity [en línea]. *Think Tank*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)733589

Foreign, Commonwealth and Development Office - United Kingdom. (2021). Policy Paper 2030 Roadmap for India-UK future relations [en línea]. *Government of United Kingdom*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.gov.uk/government/publications/india-uk-virtual-summit-may-2021-roadmap-2030-for-a-comprehensive-strategic-partnership/2030-roadmap-for-india-uk-future-relations

—. (2024). Policy Paper UK-India Technology Security Initiative factsheet [en línea]. *Government of United Kingdom*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.gov.uk/government/publications/uk-india-technology-security-initiative-factsheet/uk-india-technology-security-initiative-factsheet

Ghanem, D. y Sánchez-Cacicedo, A. (2024). From hype to horizon: navigating the long game of bringing IMEC to life [en línea]. *EU Institute for Security Studies Policy Brief 10*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.iss.europa.eu/publications/briefs/hype-horizon-what-eu-needs-know-bring-imec-life

Government of India. (s. f.). Viksit Bharat 2047 [en línea]. *MyGov.in.* [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://innovateindia.mygov.in/viksitbharat2047/

Grieger, G. (2018). China, the 16+1 format and the EU [en línea]. *European Parliament Think Tank Briefing*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2018)625173

Indo-Dutch Online Semicon School [en línea]. (2024). [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://indo-dutchsemiconschool.nl/

Jaishankar, S. (2024). *Why Bharat Matters.* Nueva Delhi, Rupa Publications India Pvt. Ltd. ISBN 978-93-5702-760-1

Kugiel, P. (2024a). Modi's Visit to Poland, Ukraine Strengthens Relations with Central Europe, the EU [en línea]. *The Polish Institute of International Affairs*. [Consulta:

24 enero 2025]. Disponible en: https://pism.pl/publications/modis-visit-to-poland-ukraine-strengthens-relations-with-central-europe-the-eu

—. (2024b). Now is the Time to Strengthen Polish-Indian Relations [en línea]. *The Polish Institute of International Affairs*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://pism.pl/publications/now-is-the-time-to-strengthen-polish-indian-relations

La Moncloa. (2024). Declaración conjunta de España y la India durante la visita del presidente del Gobierno de España a la India (28-29 de octubre de 2024) [en línea]. *La Moncloa*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2024/281024-declaracion-espana-india-esp.pdf

Lidarev, I. (2025). What's Next for China-India Relations? [en línea]. *The Diplomat.* [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://thediplomat.com/2025/01/whats-next-for-china-india-relations/

Madan, T. (2025). La Rivalidad Estratégica con China. Mas que Disputas Fronterizas. En: Godo, J. (ed.) *India: ¿Nueva Superpotencia? Vanguardia Dossier N.º 9.* Barcelona, pp. 78-84.

MEA, Ministry of External Affairs, India. (2023). India – EU Joint Statement 1st Meeting of the Trade and Technology Council [en línea]. *Ministry of External Affairs*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/36553/India__EU_Joint_Statement_1st_Meeting_of_the_Trade_and_Technology_Council

—. (2024a). 10th Meeting of the India-EU Energy Panel and 3rd Phase of the Clean Energy and Climate Partnership [en línea]. *Ministry of External Affairs.* [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/38585/10th+Meeting+of+the+India+EU+Energy+Panel+and+3rd+Phase+of+the+Clean+Energy+and+Climate+Partnership

—. (2024b). India-Poland Relations [en línea]. *Ministry of External Affairs*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/Poland2024.pdf

—. (2024c). Italy-India Joint Strategic Action Plan 2025-2029 [en línea]. *Ministry of External Affairs*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/38541/ItalyIndia_Joint_Strategic_Action_Plan_20252029

—. (2024d). India-Greece Joint Statement [en línea]. *Ministry of External Affairs.* [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/37656/IndiaGreece_Joint_Statement

Menon, S. (2021). *India and Asian Geopolitics: The Past, Present*. Haryana, Penguin Random House India. ISBN 978-06-7009-129-4

MHA: Ministry of Home Affairs India. (2017). Management of Indo-China Border [en línea]. *Ministry of Home Affairs India*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.mha.gov.in/sites/default/files/INDO%20CHINA_05052017.pdf

Ministry of Foreign Affairs of Denmark. (2022). The Official Visit by Indian PM Narendra Modi in Denmark [en línea]. *Denmark in India*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://indien.um.dk/en/news/the-official-visit-by-indian-pm-narendra-modi-in-denmark

Mukherjee, R. (2024). Norms in flux: India-EU relations on the global stage. En: Sánchez-Cacicedo, A. (ed.). *EU-India relations: Gaining strategic traction?* [en línea]. *EU Institute for Security Studies Chaillot Paper 181*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.iss.europa.eu/publications/chaillot-papers/eu-india-relations-gaining-strategic-traction

Naim, M. (2009). Minilateralism: The Magic Number to Get Real International Action [en línea]. *Foreign Policy*, pp. 135-6. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/

Prime Minister's Office - United Kingdom. (2024). Prime Minister announces relaunch of UK-India free trade talks [en línea]. *Government of the United Kingdom*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.gov.uk/government/news/prime-minister-announces-relaunch-of-uk-india-free-trade-talks

Sánchez-Cacicedo, A. (2023). India's G20 Presidency: A Showcase for Skilful Minilateralism [en línea]. *EU Institute for Security Studies Policy Brief 17*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.iss.europa.eu/publications/briefs/indias-g20-presidency

—. (2024). Modi 3.0 and Europe-India Relations: What Next? [en línea]. *Institut Montaigne Expressions*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/modi-30-and-europe-india-relations-what-next

Servicio Exterior de Acción Europea – SEAE. (2024). EU-India: Joint Press Release on 5th Strategic Partnership Review Meeting and 10th Foreign Policy and Security Consultations in Brussels [en línea]. *Servicio Exterior de Acción Europea*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/node/447704_fr

Sinha, S. (2023). India's Military Modernisation: Role and Impact of France [en línea]. *Journal of Asian Security and International Affairs*. 10, n.º 3, pp. 325-341. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://doi.org/10.1177/23477970231207256

The Economist. (2025). India's Faustian Pact with Russia is strengthening [en línea]. *The Economist*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.economist.com/asia/2025/01/13/indias-faustian-pact-with-russia-is-strengthening?utm_medium=cpc.adword.pd&utm_source=google&ppccampaignID=18151738051&ppcadID=&utm_campaign=a.22brand_pmax&utm_content=conversion.direct-response.anonymous&gad_source=1&gclid=EAIaIQobChMIs-TXxOmijAMVl4ZoCR3lKTPAEAAYASAAEgK52vD_BwE&gclsrc=aw.ds

The Federal Government of Germany. (2024). *Focus on India* [en línea]. The Federal Government of Germany. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2680288/8909ac2c501ab85d55defff7d1b8b75d/241016-fokus-indien-data.pdf

Tortoise. (s. f.). The Global AI Index [en línea]. *Tortoise*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.tortoisemedia.com/intelligence/global-ai

Unión Europea. (2024). Prioridades de la Unión Europea para el periodo 2024-2029 [en línea]. *Unión Europea*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities/european-union-priorities-2024-2029_es

Unique Identification Authority of India - UDAI [en línea]. (s. f.). Government of India. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://uidai.gov.in/en/

Wezeman, P. D. *et al*. (2024). Trends in International Arms Transfers, 2023 [en línea]. *SIPRI Fact Sheet, SIPRI*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.sipri.org/databases/armstransfers

Xavier, C. (2025). How will India respond to Trump 2.0? [en línea]. *Centre for Economic and Social Progress (CSEP), Youtube*. [Consulta: 24 enero 2025]. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=1xif-pF9iRQ&t=9s

*Amaia Sánchez-Cacicedo**
Investigadora senior para Asia/India en Institut Montaigne, París

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

76/2025 03/12/2025

Rahman Nabil y José Ignacio Castro Torres

La importancia de Afganistán en la extensión del Daesh-K

La importancia de Afganistán en la extensión del Daesh-K

Resumen:

La evacuación de las tropas de la OTAN en 2021 abrió una nueva etapa en la historia de Afganistán, en la que la presencia del Daesh-K ha jugado un importante papel. El gobierno del nuevo emirato no ha sido capaz de contener la actuación del Daesh en la imaginaria provincia del Jorasán, a pesar de haber declarado que las fuerzas talibanes han sido efectivas. Entretanto, el Daesh-K ha llevado a cabo multitud de acciones en el propio Afganistán y en los países limítrofes, mientras ha ido extendiéndose por todo el Asia Central, llegando a Rusia y a algunos países de Europa. La actuación de occidente para evitar la extensión de la organización es fundamental y uno de sus principales objetivos se debe dirigir a contener las acciones de captación por parte de los terroristas.

Palabras clave:

Afganistán, Asia Central, Jorasán, Talibán, Daesh-K (ISIS-K), terrorismo.

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

Afghanistan's importance in the spread of Daesh-K

Abstract:

NATO troops withdrawal in 2021 marked a new chapter in Afghanistan's history, in which Daesh-K has played a significant role. Despite declaring that Taliban forces have been effective, the government of the new emirate has not been able to contain Daesh's actions in the fictional Khorasan province. Meanwhile, Daesh-K has carried out numerous attacks in Afghanistan and neighbouring countries while spreading throughout Central Asia and reaching Russia and some European countries. Western action to prevent the organization's spread is essential, and containing the terrorists' recruitment efforts must be one of its main objectives.

Keywords:

Afghanistan, Central Asia, Khorasán, Taliban, Daesh-K (ISIS-K), terrorism

Introducción

Las actividades extremistas y radicales en el mundo tienen una larga trayectoria histórica. No sólo han causado un sufrimiento adicional en los conflictos dejando tras de sí una alta cantidad de víctimas, sino que en ocasiones han acabado con regímenes establecidos en diferentes países y han cambiado las estructuras sociales en diversas regiones globales.

El radicalismo y el extremismo islámico empezó a crecer en Afganistán en las décadas de los años ochenta y noventa tras la invasión soviética. Poco a poco se convirtió en un desafío para el resto del mundo, por la creación de varios grupos terroristas a lo largo de cinco décadas, siendo el Daesh-K el último de estos.

Desde la invasión de Afganistán por parte de las tropas de la antigua Unión Soviética hasta su derrota, los servicios de inteligencia de EE. UU., Occidente e incluso, los de los países asiáticos y africanos del mundo islámico, apoyaron continuamente a determinados grupos radicales yihadistas[1]. De hecho, tanto Osama bin Laden (OBL) como las personalidades y grupos yihadistas locales asentados en Paquistán, llegaron a ser figuras muy importante para la CIA estadounidense, el servicio británico de inteligencia exterior (MI6) y el Inter-Servicies Intelligence (ISI) paquistaní[2,3].

En 1992, tras la victoria de los muyahidines y otros grupos sobre el régimen apoyado por los soviéticos, OBL y sus aliados volvieron a sus países de origen, entre ellos Arabia Saudita. Al poco tiempo regresaron a los campos de batalla en Afganistán para apoyar a las facciones que les eran afines en la guerra civil que se había desatado. Inicialmente los yihadistas se unieron al Partido Islámico, pasando posteriormente, junto a los Talibanes, a desarrollar actividades terroristas contra el régimen islámico encabezado por Burhanuddin Rabbani y Ahmad Sha Masud, que duraron hasta el asesinato de Masud el 9 de septiembre de 2001[4].

[1] HARTMAN, Andrew. 'The red template': Us policy in Soviet-occupied Afghanistan. *Third World Quarterly*, 2002, vol. 23, no 3, pp. 475-478..
[2] GREENTREE, Todd. “Afghanistan: Remembering the Long, Long War We Would Rather Forget”. February 5, 2019. https://warontherocks.com/2019/02/afghanistan-remembering-the-long-long-war-we-would-rather-forget/
[3] RASHID, Ahmed. “Osama Bin Laden: How the U.S. helped midwife a terrorist”. Center for Public Integrity, September 13, 2001. https://publicintegrity.org/accountability/osama-bin-laden-how-the-u-s-helped-midwife-a-terrorist/
[4] PBS News. “A historical timeline of Afghanistan”. Aug 30, 2021. https://www.pbs.org/newshour/politics/asia-jan-june11-timeline-afghanistan

Un día después se produjeron los ataques suicidas de Al Qaeda cometidos en EE. UU. cuando estrellaron tres aviones comerciales contra las Torres Gemelas del World Trade Center, en Nueva York, y el Pentágono, y un cuarto colisionó en un campo abierto de Pensilvania. La rápida intervención de EE. UU. en Afganistán, junto con sus aliados y las fuerzas de coalición locales en la denominada Operación Libertad Duradera, acabó en sólo dos meses con la resistencia del primer régimen talibán y de Al Qaeda[5].

A partir de ese mismo año, tras la caída en 2003 de Sadam Hussein en Iraq y la evolución de las diversas situaciones particulares, surgen otros grupos extremistas en varias regiones de Asia y África, a partir de las estructuras de Al Qaeda y de los talibanes. Se pueden considerar dentro de estos casos a Jaish ul-Adl, en Irán; el Grupo Yihadista de Turkmenistán Oriental; el Movimiento Uigur, en el Turquestán Oriental (China); Jamaat Ansarullah, en Tayikistán; el TTP (talibanes paquistaníes) y el Daesh, en Iraq y Siria.

Mientras que en Iraq y Siria el Daesh intentaba crear un califato, en el año 2015 surgió en Paquistán un grupo compuesto por disidentes talibanes, aunque de la misma ideología y mentalidad, que recibió el nombre de Daesh Jorasán (Daesh-K o ISIS-K por sus siglas en inglés)[6]. Posteriormente, sus miembros, empezaron a introducirse en Afganistán, a través de los puntos fronterizos y montañosos principalmente situados en las proximidades de la ciudad fronteriza paquistaní de Miram Shah, al noroeste del país. Su misión era acabar con los gobiernos de los países musulmanes de Asia Central y del resto del mundo, donde los regímenes más moderados no tenían afinidad con el yihadismo[7].

[5] Ibid.
[6] Daesh denomina Daesh Jorasán a su organización en Asia Central porque los territorios donde actúa abarcan esta región histórica del imperio persa, que englobaba zonas que actualmente pertenecen a Afganistán, Irán y Tayikistán, entre otros.
[7] The Counter Extremism Project (CEP). "Pakistan: Extremism and Terrorism". 2025. https://www.counterextremism.com/countries/pakistan-extremism-and-terrorism

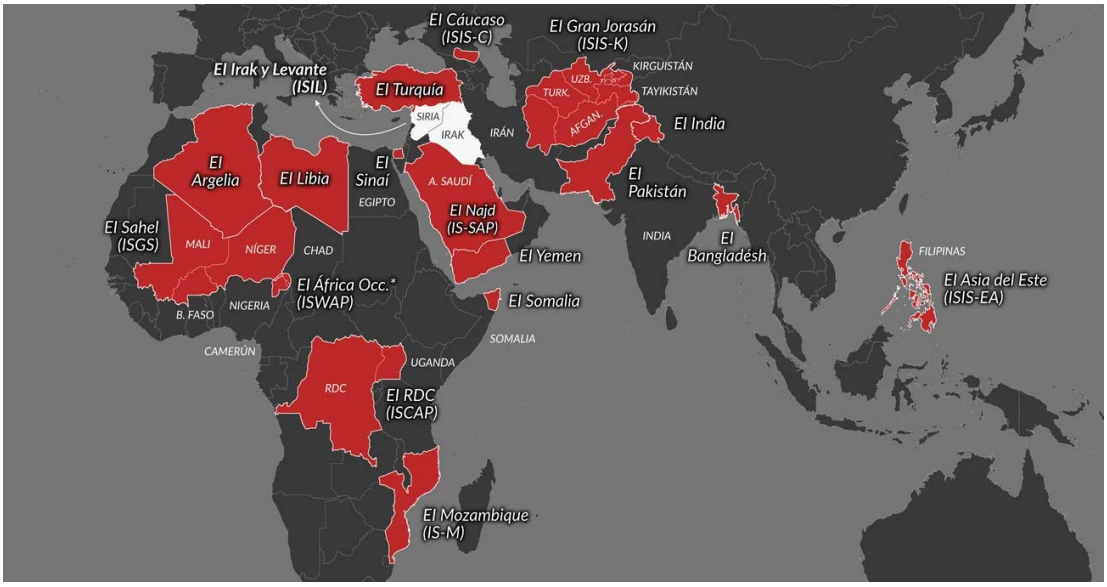


Ilustración 1: Mapa de los grupos afiliados al Daesh, incluyendo el Daesh-K. Fuente: Hernando, Celia. "El mapa de las ramificaciones del Estado Islámico". El Orden Mundial, 28 de marzo de 2024. https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/ramificaciones-estado-islamico/

Los objetivos y la estructura del Daesh-K

Actualmente la amenaza del Daesh-K es mundial, ya que su objetivo final es el establecimiento de un califato global. Sus miembros se consideran como los únicos representantes válidos de Dios en la Tierra y, por tanto, los demás seres humanos, incluyendo aquellos musulmanes que no sean sus afiliados, carecen del derecho a vivir por su apostasía o infidelidad. Creen que esta condición sagrada les legitima para imponer de forma violenta sus normas, mediante la ejecución de actos terroristas, incluidos los atentados suicidas, secuestros y ajusticiamientos de rehenes. Todas estas actuaciones las publican y difunden en videos para generar un estado de pánico entre la opinión pública local e internacional[8].

La constitución de la organización se remonta a 2014, cuando seis altos cargos del grupo de talibanes paquistaníes Tehrik-e-Taliban Pakistan (TTP) juraron fidelidad al entonces líder del Daesh, Abu Bakr al Baghdadi, por lo que el Daesh-K posee las mismas características fundamentales que la organización central a la que se encuentra afiliada.

[8] Australian National security. "Islamic State Khorasan Province". 2025. https://www.nationalsecurity.gov.au/what-australia-is-doing/terrorist-organisations/listed-terrorist-organisations/islamic-state-khorasan-province

Con el nombramiento en enero de 2015 de su primer emir, Hafiz Saeed Khan, se consideró la constitución formal del grupo. Junto a él se nombró vice emir a Abul Rauf Khadim, exdetenido de Guantánamo[9].

El grupo se ha reconstituido después de las pérdidas estratégicas ocasionadas por parte de las fuerzas estadounidenses, de la anterior República Islámica de Afganistán y de los propios talibanes. Sus áreas de ocupación se han trasladado desde el Este afgano a las zonas norte y noreste del país. La reubicación del Daesh-K hacia el norte se debe además a factores ideológicos, ya que la organización es más religiosamente purista que los talibanes. Por ello, les es más fácil reclutar adeptos locales en esta región, debido a que muchos de los varones fueron enviados de niños a Pakistán para poder subsistir y fueron educados en las ideologías salafí y deobandí de las madrasas paquistaníes[10]. Sin embargo, entre los miembros de la organización hay diferentes nacionalidades, destacando entre la composición de sus élites africanos o árabes procedentes del Oriente Próximo. Incluso uno de los casos de presencia extranjera en la provincia de Yowzan se atribuyó a un francés.

Se considera que la estructura de la organización es fruto de su formación sobre la base de antiguos talibanes afganos, locales paquistaníes, combatientes retornados de Irak y Siria y extranjeros, principalmente del Asia Central. Por ello la orgánica del Daesh-K es de tipo híbrido con una estructura centralizada, aunque con fuertes tendencias centrífugas, quedando de facto formado por cuatro grupos denominados Tehrik-e Khilafat Khorasan (TKK), Tehrik-e Khilafat Pakistan (TKP), Khilafat Afghan y Azizullah Haqqani[11].

La composición variada de sus miembros se muestra en su modo de actuar. Generalmente los locales, muy rudos, suelen ser brutales y son fácilmente detectables. Su comportamiento con la población civil suele ser muy violento y actúan como una protección periférica del núcleo de la organización, al tiempo que proporcionan apoyo

[9] FIRDOUS, Iftikhar. “Islamic State's Hafiz Saeed Khan: short-lived, long felt”. Friday Times, August 19, 2016. https://thefridaytimes.com/19-Aug-2016/islamic-state-s-hafiz-saeed-khan-short-lived-long-felt
[10] AHMADZAI, Atal. IS-Khorasan: Organizational Structure, Ideological Convergence with the Taliban, and Future Prospects. Perspectives on Terrorism, 2022, vol. 16, no 5, pp. 3, 12.
[11] GIUSTOZZI, Antonio. *The Islamic State in Khorasan: Afghanistan, Pakistan and the New Central Asian Jihad*. Oxford University Press, 2018. p.25.

logístico a los combatientes extranjeros. Entretanto, los extranjeros suelen ser más organizados y equipados e intentan mantenerse en la clandestinidad, escondidos en lugares recónditos sin interferir con la población[12]. Existen excepciones a la norma en el caso de que combatientes uzbecos o tayicos se encuentren en áreas de afinidad étnica y lingüística, por lo que no necesitan del apoyo local. Según el grupo ha trasladado su presencia hacia el norte de Afganistán esta tendencia se ha incrementado[13].

Los comienzos de las actividades de la organización se produjeron en las provincias de Kunar y Nuristán. Posteriormente extendieron su presencia hacia el noroeste, noreste y sur, abarcando las provincias de Jowzan, Baglán, Kunduz, Badajshán, Zabul, Farah y Ghor, incluyendo igualmente Kabul, donde aún mantiene su presencia. Actualmente, Daesh Jorasán contaría con varias bases y se habría dividido en dos núcleos; uno, formado con miembros afganos y paquistaníes, y otro, compuesto por uzbecos, tayikos de la Jamaat Ansarullah, uigures, chechenos y kazajos[14,15]. Es posible que la base principal esté en el sur de Beluchistán, en territorio paquistaní. Mientras, en la provincia de Kunar, fronteriza con Pakistán, están constantemente reclutando. Otras bases están en las zonas noreste de Afganistán, en las provincias de Badakhshan, Takhar, Kunduz, Baghlan, y en las provincias de Ghor y Zabul[16,17,18].

Posiblemente el emir de la organización sea Sanaullah Ghafari, conocido también como Shabab al Muhayir de quien no se sabe su nacionalidad de procedencia, pudiendo ser un afgano de etnia desconocida, quien adquirió experiencia en atentados urbanos en

[12] Uno de los casos más paradigmáticos fue en 2017el traslado a Afganistán por parte del núcleo del Daesh de Abu Qutaiba, que había sido el líder de la organización en la provincia iraquí de Saladin. Para más información se sugiere la lectura del siguiente documento: Consejo de seguridad de las Naciones Unidas. Carta de fecha 16 de julio de 2018 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el presidente 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 asociadas. 27 de julio de 2018. https://docs.un.org/es/S/2018/705

[13] AHMADZAI, Atal. IS-Khorasan. Op. Cit. p.6.

[14] AZIZI, Ahmad. “ISIS-K eyes Afghan minorities and isolated Salafis, Crisis Group warns”. Amu TV, July 17, 2025. https://amu.tv/186906/

[15] Wilson Center. “Explainer: ISIS-Khorasan in Afghanistan” August 27, 2021. https://www.wilsoncenter.org/article/explainer-isis-khorasan-afghanistan

[16] Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation. “Overview of recent developments and key players in Afghanistan”. ecoi.net, 5. September 2023. https://www.ecoi.net/de/dokument/2096722.html

[17] JADOON, Amira; MINES, Andrew. Broken, But Not Defeated: An Examination of State-Led Operations Against Islamic State Khorasan in Afghanistan and Pakistan (2015-2018). 2020. p. 81.

[18] Counter Extremism Project. “Afghanistan Content Report”, September 7–13, 2024. https://www.counterextremism.com/content/afghanistan-content-report-september-7-13-2024

Kabul[19]. Su posible principal asistente operativo sería Gulmurad Haliuf o Gulmurod Halimov, antiguo teniente coronel de las fuerzas especiales de Tayikistán, quien desertó para unirse al Daesh-K. A pesar de diversos informes en los que se cita la muerte de ambos, es más que posible que sigan vivos[20]. Otros posibles miembros de la cúpula del Daesh-K podrían ser Omar Faruq y Qais Lagh.

El grupo terrorista posee una serie de procedimientos de actuación, de los que a continuación se destacan los fundamentales. Cada uno de ellos, tiene sus propias características y, de acuerdo con su ubicación y el tiempo disponible, priorizan y definen las actuaciones más idóneas para llevarlos a cabo.

En relación con el reclutamiento, este ha ido evolucionado, especialmente en la capa periférica de la organización a medida que esta se ha desplazado hacia el norte. Las acciones de captación han experimentado un aumento muy acusado en 2024, siendo muy activa la incorporación de voluntarios a través de procesos online[21]. En este sentido es llamativo que el gobierno de Tayikistán, en el marco de una campaña de puerta a puerta, animara a los jóvenes a incorporarse a un servicio militar de dos años, para contrarrestar su alistamiento al Daesh-K[22].

Otro de sus procedimientos es la búsqueda de fuentes de financiación, que sirve para su mantenimiento, actuaciones y acciones de captación, si consiguen pagar más que otros grupos. Fundamentalmente la organización se sustenta por las aportaciones de su matriz central, donaciones internacionales e impuestos locales mediante mecanismos de *hawala*[23], monedas virtuales y plataformas de financiación *on line*. En referencia a las donaciones de la propia red del Daesh, estas han disminuido desde la derrota del califato

[19] NAVARRO, Antonio. “Sanaullah Ghafari, el joven artífice del ascenso de la rama afgana del Estado Islámico”. La Razón, 30 de marzo de 2024. https://www.larazon.es/internacional/sanaullah-ghafari-joven-artifice-ascenso-rama-afgana-estado-islamico_202403316608bd4a5e1b1f00011d61b3.html

[20] HEDLUND, Stefan. “Trouble brewing in Tajikistan”. GIS, November 19, 2024. https://www.gisreportsonline.com/r/tajikistan-afghanistan-russia-china/

[21] SANTAMARÍA, Juan Manuel Ramos. El terrorismo yihadista como amenaza latente en la Unión Europea: capacidad vs intencionalidad. *Logos Guardia Civil, Revista Científica del Centro Universitario de la Guardia Civil*, 2025, no 4, pp. 326-327.

[22] Asia Plus.”Эмомали Рахмон подписал указ о весеннем призыве Подробнее/ Emomali Rahmon firma el decreto sobre el reclutamiento de primavera”. 20 de febrero de 2025. https://asiaplustj.info/ru/news/tajikistan/power/20250220/emomali-rahmon-podpisal-ukaz-o-vesennem-prizive

[23] Red informal de transferencia de fondos basada en la confianza de determinados individuos prestigiosos y dotados de poder, quienes garantizan la realización de las transacciones.

islámico que asoló Irak y Siria. No obstante, la organización mantiene fondos de aquella época y continúa en esta región y en otras extorsionando a las diferentes poblaciones, pudiendo establecer un mecanismo compensatorio entre las distintas regiones globales en las que se encuentra presente[24].

La realización de secuestros tiene unas características especiales en el Daesh-k pues, junto con la extorsión, se incrementó debido a la disminución drástica de las aportaciones por parte de la organización central y a la gran degradación que los talibanes causaron en su estructura periférica. Durante los primeros años de la presente década, la filial del Daesh en el Jorasán tuvo que dar preminencia a su supervivencia sobre la comisión de atentados. Normalmente los secuestros no se han publicitado, fundamentalmente para evitar la pérdida de credibilidad y reputación entre los simpatizantes y posibles futuros miembros[25].

La ejecución de actos de terror contra objetivos previamente seleccionados fue retomada tras el repunte de la organización en 2024. Destaca la participación de ciudadanos de Tayikistán en los atentados terroristas que se han ejecutado en los últimos años en Rusia, Irán, Turquía, EE. UU. y Europa.[26]. Un ejemplo de su protagonismo sería el de los cuatro tayikos que entraron el 22 de marzo de 2024 en la sala de conciertos Crocus de Moscú, disparando contra los asistentes y provocando incendios que causaron 145 muertos y numerosos heridos. Las investigaciones posteriores acabaron con la detención de unas 20 personas más. También se podrían citar los 8 tayikos detenidos en EE. UU. por planear varios atentados o a otro que se detuvo en Alemania[27].

[24] SULLIVAN Gregory, Memorandum for Department of Defense, Lead Inspector General. *Department of The Treasury*. OIG-CA-25-037. February 27, 2025. https://oig.treasury.gov/system/files/2025-02/OIG-CA-25-037.pdf

[25] SANTAMARÍA, Juan Manuel Ramos. El terrorismo yihadista como amenaza latente en la Unión Europea Op. Cit. pp. 325-330.
Al-Mirsaad English. "ISIS-K Turns to Kidnapping and Extortion After Military Defeat". 27 jul. 2025. https://almirsaden.com/isis-k-turns-to-kidnapping-and-extortion-after-military-defeat/

[26] MACFARQUHAR, Neil; SCHMITT Eric, "An ISIS terror group draws half its recruits from tiny Tajikistan" The New York Times, 18.04.2024. https://www.nytimes.com/2024/04/18/world/europe/tajikistan-isis-k-terrorism.html

[27] STRACHOTA, Krzysztof. "Islamic State-Khorasan: global jihad's new front". Centre for Eastern Studies (OSW), 2024-03-29. https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2024-03-29/islamic-state-khorasan-global-jihads-new-front

La creación y consolidación del Daesh-K

Antes de 2015 aparecieron en Afganistán los primeros grupos de Daesh Jorasán en las provincias orientales fronterizas con Paquistán de Nuristán, Kunar y Nangarhar. Según la información transmitida por las fuentes de aquella época a la agencia de inteligencia gubernamental afgana, la Dirección Nacional de Seguridad (NDS por sus siglas en inglés), se trataban de grupos de pequeña entidad que estaban compuestos por partidarios de los talibanes y que habían sido amparados por el servicio de inteligencia de Pakistán, la Dirección de Inteligencia de Interservicios (ISI).

Cuando el Daesh-K comenzó a operar en Afganistán empezó a reclutar a sus miembros entre las milicias de los talibanes. Según las informaciones proporcionadas por los colaboradores de la NDS, en 2014 el ISI paquistaní podría haber comunicado a los comandantes de los grupos talibanes asentados en el Este del país que "bajaran las banderas blancas" (asociadas con el Emirato Islámico de los talibanes en Afganistán) y "subieran las banderas negras" (característica del Estado Islámico, con la profesión de fe islámica, shahada). Justo después, empezaron a circular videos en los que se veía a los yihadistas afganos con vestimentas y banderas típicas, anunciando su presencia en Afganistán bajo el nombre afiliado del Daesh Jorasán. Durante las operaciones militares que se desarrollaron en esa época en el Este de Afganistán, las fuerzas gubernamentales afganas consiguieron eliminar a muchos de los líderes del nuevo grupo. Entre 2016 y 2017 las fuerzas armadas afganas y sus aliados occidentales habían destruido sus mayores bases y detenido o eliminado a sus principales líderes.

La NDS contaba con informaciones contrastadas y fidedignas que demostraban la relación estratégica que existía entre el Daesh central y Daesh Jorasán, sobre todo en lo relativo al nombramientos de los líderes. Sus informaciones también podrían corroborar que el ISI y otros servicios de inteligencia estaban apoyando el traslado desde Siria y Pakistán, a través de Turquía, a miembros operativos de origen no afgano, que empezaban a asentarse en las provincias de Jowzján, Kunduz, Badakhshán y Baghlán, situadas al norte y noreste de Afganistán. Se trataba de tayikos, uzbecos, kirguisos y uigures de China, que viajaban con sus mujeres e hijos. La NDS detuvo a muchas de estas familias que intentaban unirse a los yihadistas. Al contar con materiales más avanzados y mediante actividades de reclutamiento, instrucción y actos terroristas, los combatientes del Daesh Jorasán consiguieron expandir sus bases y actividades hacia el

sur y el oeste del país, llegando a otras provincias como Sar-e Pol, Ghor y Farah.

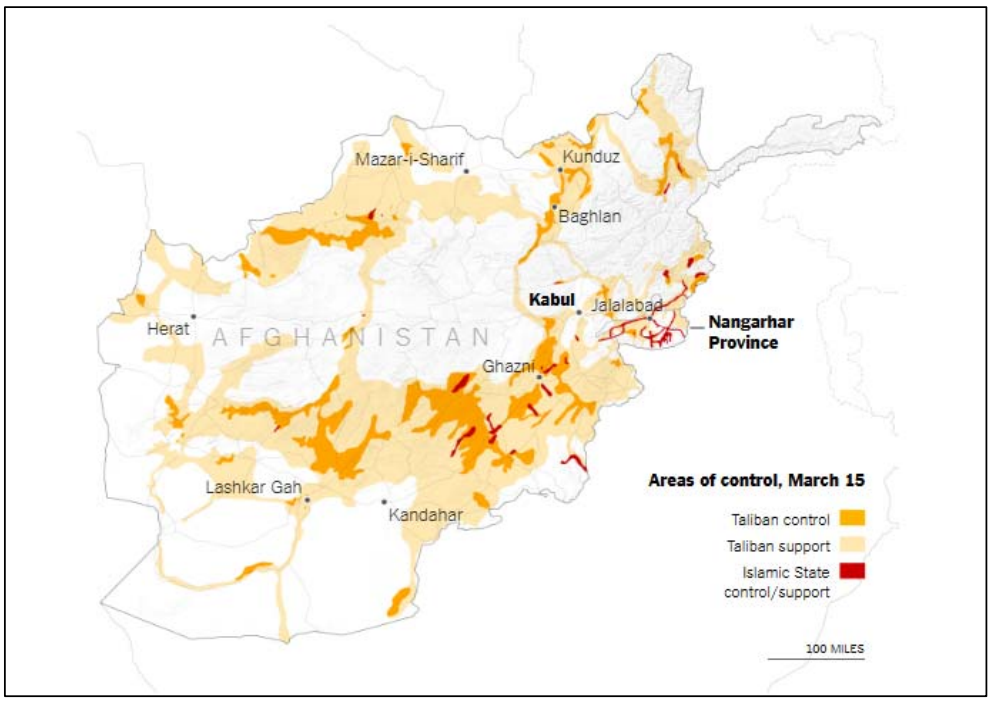


Ilustración 2: Áreas bajo influencia talibán y del Daesh-K frente al Gobierno de la República Islámica de Afganistán (GIRoA) en el año 2017. Fuente: ALMUKHTAR, Sarah. The New York Times, June 6, 2017. https://www.nytimes.com/interactive/2017/06/06/world/middleeast/afghanistan-isis-taliban-attacks.html

De esa misma época existen informaciones sobre un líder yihadista de origen tayiko que contaba con más de 400 combatientes extranjeros en el valle de Jastak, en la provincia de Badakhshan, en el noreste del país. Se le conocía con el apodo de Qari Furqan y para la NDS, hasta la caída del Gobierno, en 2021, seguía operativo. Furqan mantenía contacto permanente y recibía apoyo económico de Daesh en Siria. Sus efectivos siempre luchaban contra las fuerzas armadas afganas y a favor de los talibanes. En una de las operaciones de las fuerzas afganas, Furqan resultó herido de gravedad, pero sorpresivamente consiguió recuperarse y volver a la lucha. En otros informes de la NDS se hablaba de la presencia en dicho valle de Hamza bin Laden, hijo de OBL.

Los terroristas contaban con redes de infiltración en Asia central que facilitaban canales seguros de llegada desde África, Irán, Turquía y Pakistán. En los interrogatorios, algunos detenidos contaron como llegaban desde Siria, vía Turquía, hasta la ya citada ciudad fronteriza paquistaní de Miram Shah y otros llegaron a reconocer la existencia

de redes en Shanghai, China. En zonas fronterizas de Paquistán y Afganistán había localizados puntos de concentración de combatientes. Otras fuentes de la NDS confirmaron que estos grupos terroristas tenían como fuente de ingresos tanto el tráfico de drogas como el cobro de rescates por liberar a secuestrados.

En 2019, los informadores de la NDS citaban a un joven, denominado con el apodo de Dr. Shahab Almuhajir, como el líder del Daesh Jorasán en el distrito de Shakar Dara, al norte de Kabul. Según las informaciones recibidas, este individuo, tras haber viajado a Iraq y Siria, fue nombrado por los jefes de la organización con el conocimiento de los responsables de la inteligencia paquistaní en la región. En la actualidad, la información disponible apunta a que este grupo sigue siendo dirigido desde la provincia suroriental paquistaní de Beluchistán.

En 2020, un reportaje de investigación de la BBC también señalaba a un ciudadano iraquí, apellidado Almahajir, como el jefe de Daesh Jorasán para Afganistán y otros países de la región. En aquel documental, se hablaba de que este terrorista había participado en unos atentados muy sangrientos que se ejecutaron en Kabul en 2016 y que la organización había nombrado a un ciudadano iraquí para intentar movilizar a sus afiliados, porque los líderes locales afganos y pakistaníes no tenían esa capacidad[28]. Sin embargo, la NDS pudo confirmar que el uso de ese apodo de presunto origen iraquí era realmente una añagaza para esconder su identidad real, ya que se trataba de Sanaullah Ghafari, un individuo afgano, nacido en el distrito de Shakar Dara, que, inicialmente, fue miembro del partido político islamista Hizb-i- Islami y, después, se unió a la Red Haqqani (HQN) En su nombramiento como gobernador regional del Daesh habría contado con el respaldo directo del propio jefe de la red, Sirajuddin Haqqani, actual ministro de interior del régimen talibán. De hecho, el 11 de agosto de 2020, el entonces ministro de Interior del Gobierno, Massoud Andarabi[29], declaró que la Red Haqqani usaba el nombre de Daesh, según sus propios intereses políticos.

[28] OMERI, Abdulhaq “Iraqui Assigned to Lead Daesh´s Khorasan Branch” TOLO news, 23 de agosto de 2020. https://tolonews.com/afghanistan/iraqi-assigned-lead-daesh%E2%80%99s-khorasan-branch-bbc

[29] Ejerció el cargo entre enero de 2019 y marzo de 2021. Anteriormente llegó a ocupar el cargo de director del NDS.

Antes de la caída de la República Islámica y la vuelta al gobierno de los talibanes, la mayoría de los miembros del Daesh-K fueron eliminados, detenidos por las fuerzas de seguridad de Afganistán o por los propios grupos talibanes de las provincias citadas. En aquellos años, solamente la NDS detuvo a más de 2.000 afiliados al Daesh Jorasán. Con la entrada de los talibanes, tras la caída de Kabul en agosto de 2021, se liberaron a todos los prisioneros por actividades relacionadas con el terrorismo. Desde entonces y a pesar de las noticias difundidas por el régimen talibán, el Daesh-k se ha ido fortaleciendo hasta obtener capacidades de realización de ataques complejos fuera de Afganistán.

Las conexiones del Daesh-K: De la retirada de Kabul a los atentados de Moscú

En marzo de 2025 Pakistán entregó a las autoridades estadounidenses a Mohammad Sharifullah como coautor del ataque de 2021 en el aeropuerto internacional de Kabul, que causó la muerte de 13 soldados estadounidenses y unos 160 civiles afganos[30]. Agentes del FBI anunciaron que el individuo había reconocido su pertenencia al Islamic State Khorasan (ISIS_K) o DAESH Jorasán y había aceptado su participación en los ataques de Kerman de enero de 2024 en Irán, y en el de la sala de conciertos Crocus de Moscú en marzo del mismo año[31]. Esto resulta sorprendente porque tanto el expresidente estadounidense Joe Biden, como las autoridades talibanes, habían anunciado en 2022 que habían eliminado al autor del ataque.

Relacionado con este asunto hay que destacar que, tras el atentado, el portavoz de los talibanes anunció que la sede principal de Daesh-k estaba en Pakistán. La posterior detención de Sharifullah confirmó la acusación de los talibanes[32,33]. Paralelamente, los

[30] GOLDMAN Adam, “Afghan charged in 2021 Kabul attack that killed 13 U.S. Service members”; The New York Times, 05.03.2025. https://www.nytimes.com/2025/03/05/us/politics/afghan-charged-abbey-gate.html#:~:text=The%20man%2C%20Mohammad%20Sharifullah%2C%20is,members%20and%20approximately%20160%20civilians.

[31] PRUDNIKOV, Vasily. “¿Por qué el Estado Islámico habría atacado a Rusia y qué significa para la amenaza terrorista global?”. The Conversation, 24 marzo 2024. https://theconversation.com/por-que-el-estado-islamico-habria-atacado-a-rusia-y-que-significa-para-la-amenaza-terrorista-global-226476

[32] McCAUSLAND, Phil “Man accused of aiding Kabul airport bombing charged in US court” BBC, 6 March 2025. https://www.bbc.com/news/articles/ce8m77e8jpmo

[33] Según declaraciones de Khosal Sadat, el último viceministro del Interior para asuntos de Seguridad hasta la caída de la república, Sharifullah fue detenido, en 2019, en una operación nocturna y fue liberado por los talibanes el 16 agosto de 2021.

talibanes reconocieron que tenían en sus cárceles a ciudadanos de Tayikistán relacionados con este hecho[34].

El 6 de marzo de 2025, la ex agente de la CIA, Sarah Adams, afirmó que Sharifullah no era el autor principal del ataque ni alguien importante en la estructura del grupo terrorista. Además de desmentir la declaración de los talibanes de haber matado a Sharifullah en 2023, Adams responsabilizó del ataque a Sirajuddin Haqqani, líder de la Red Haqqani, y al ya citado Sanaullah Ghafari, líder de Daesh Jorasán[35]. La afirmación se basaba en que este último habría estado presente en la operación y ordenó la inmolación del suicida Aziz Ullah Haqqani, familiar de Sirajuddin y cuñado de Ayman Al Zawahiri, líder de Al Qaeda tras OBL y eliminado en el año 2022 por los estadounidenses en Kabul.

También el 6 de marzo, el Sr. Shuaib, experto en estudios de grupos terroristas, afirmó en Londres que los miembros de Daesh-K Mohammad Sharifullah, Farhad Panjshiri, conocido como Adel, y Abdul Rauf Sangar, fueron liberados de la cárcel por los talibanes tras la caída del GIRoA y se trasladaron a la provincia de Logar, donde les esperaban tanto su jefe, Sanaullah Ghafari, como el propio Sirajuddin Haqqani para preparar el atentado.

Al parecer, Sirajuddin Haqqani, su hermano menor Abdul Aziz Haqqani y Mawlawi Rayab o Shahabul Mahayer (asistente de Sanaullah Ghafari), mientras se encontraban en la provincia de Logar planificaron el atentado del aeropuerto. Posteriormente Abdul Rauf Sangar y Sharifullah dirigieron la operación y el hermano de Sirajuddin se encargó de conducirles hasta el lugar del de atentado.

Según Shuaib, durante los últimos tres años, Sharifullah y Farhad Panjshiri habían estado en Irán y habrían sido participes del anteriormente referido atentado de Kerman en 2024. Por motivos desconocidos, ambos se desplazaron a Pakistán, donde fueron detenidos por el ISI. En todo caso, Amrullah Saleh, ex director general de NDS, ex ministro de Interior y exvicepresidente primero del GIRoA, ha cuestionado la verdadera importancia del papel de Mohammad Sharifullah en el ataque del aeropuerto de Kabul,

[34] Sangar. “Tajik authorities: "The Taliban are lying.". 09 March 2025. https://sangar.info/en/news/n/tajik-authorities-the-taliban-are-lying

[35] Amu TV. “New report reveals Siraj Haqqani and Daesh leader coordinated Abbey Gate Bombing”. 26 de Agosto de 2024. https://amu.tv/119661/

en 2021[36]. De hecho, llega a apuntar que desde Paquistán se habría manipulado la narrativa para impulsar su imagen de aliado en la lucha contra el terrorismo.

El conjunto de las referidas conexiones en territorios tan dispares como la región afgano-paquistaní, Rusia o Iran dejan de manifiesto la peligrosidad del Daesh-K a nivel regional y global y que las relaciones entre la organización y determinados sectores talibanes puede ser hostil superficialmente, pero en determinados aspectos que interese a ambos puede ser colaborativa. Además, los talibanes no han sido capaces de degradar al Daesh-K hasta el punto de hacerlo irrelevante, tal como han pretendido mostrar en diversas ocasiones ante el mundo occidental.

Conclusiones

La estructura, relaciones y acciones del Daesh-K demuestran que el grupo dista mucho de ser una organización local o regional, constituyendo una grave amenaza transnacional con grandes posibilidades de actuar en una gran cantidad de escenarios globales.

Esta composición trasnacional podría ser un elemento de apoyo de la afirmación anterior, ya que cuenta con elementos afgano-paquistaníes, a los que se unen otros del Asia Central o de países árabes, donde otras organizaciones afines tienen presencia. Su disposición en dos capas, de tipo periferia y núcleo, proporcionan resiliencia a la organización, preservando a los individuos con mayor experiencia en la comisión de atentados o en el combate.

Esta complejidad demuestra que la lucha contra el Daesh-K es tremendamente complicada y evidencia que no existe una colaboración internacional eficaz en todos los ámbitos de los instrumentos del poder, al menos en los aspectos diplomático, informativo, militar y económico a los que se habría que sumar los aspectos social y policial.

La evolución de las bases del grupo hacia el norte de Afganistán hace que las regiones del Asia Central, con mayor énfasis en Tayikistán, puedan desestabilizarse como

[36] *Afghan entities challenge the narrative on Kabul airport attack*, por Abdinandan Mishra (09 de marzo de 2025) https://latest.sundayguardianlive.com/investigation/afghan-entities-challenge-the-narratve-on-kabul-airport-attack

consecuencia de la acción del Daesh-K en estos países o de los posibles vínculos con otras organizaciones terroristas locales. En el ámbito geopolítico global, estas antiguas repúblicas exsoviéticas podrían solicitar apoyo por parte de Rusia, lo que podría llevar a Moscú a aumentar su influencia en la región, en contra de la política de conectividad de la Unión Europea.

Uno de los aspectos clave para la degradación del Daesh-K es el relacionado con el reclutamiento, tanto en Afganistán como en otros territorios. Esto es debido a las condiciones de pobreza y desempleo que viven estos países; a la falta de formación cultural y religiosa y desconocimiento de la realidad internacional y por último a la ausencia de oportunidades en un entorno de injusticia y grandes diferencias entre clases sociales.

Sin pretender ofrecer una solución ilusoria, muchos de los factores que llevan a esta situación no deseada se pueden evitar mediante una colaboración internacional efectiva en el Asia Central, principalmente en Tayikistán, para mejorar el entorno de la población civil y desvincular posibles actuaciones de reclutamiento. Muchas de las acciones a realizar deberían ser llevadas a cabo mediante el empleo de las redes sociales y fundamentalmente apoyándose en internet.

En el caso específico de Afganistán hay que tener en cuenta que la crueldad y la ineficacia del régimen talibán han fomentado esta situación, por lo que las acciones de la Comunidad Internacional deben dirigirse hacia la vuelta a la democracia en el país respetando sus características específicas, al estilo de la anterior república islámica, y sin intromisiones por parte de servicios de inteligencia de otros Estados.

En los países occidentales se deberían llevar a cabo medidas de protección de la población refugiada, que se encuentra en situación de precariedad psicológica y laboral, pues pueden ser víctimas de las acciones de propaganda y captación por parte de los grupos terroristas. Por lo tanto, todas las acciones de integración y protección de los refugiados y sus familias deberían ser una prioridad.

Otro aspecto de importancia es el control de los individuos que se pueden trasladar desde los santuarios terroristas a otros países donde pueden cometer atentados. En el caso particular de estudio debería incrementarse el control sobre individuos de origen

asiático, en colaboración con sus países de origen, de tal modo que sus antecedentes puedan ser verificados.

También es necesaria la realización de auditorías en la concesión de ayudas económicas o materiales a determinados Estados del Asia central, fundamentalmente Afganistán, para evitar la desviación de fondos y medios hacia organizaciones terroristas[37].

En todo caso, todas las actuaciones a realizar deberían estar respaldadas por el conocimiento preciso de la situación, por lo que se considera adecuado la constitución de grupos de expertos capaces de proporcionar una información adecuada y un asesoramiento eficaz.

Rahman Nabil
General de las Fuerzas Armadas Afganas
Curso de Altos Estudios de Defensa para Oficiales Superiores Afganos (CESEDEN)

José Ignacio Castro Torres
Analista Asociado del IEEE. Académico Correspondiente ACAMI
ISAF XI HQ CJ2 RC N Chief

[37] Los informes de Inspector General Especial Para Reconstrucción de Afganistán (SIGAR), han confirmado que los grupos terroristas han aprovechado indirectamente esas ayudas.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

77/2025 9 de diciembre de 2025

Mario López Areu

La política de vecindad en Asia meridional: un flanco débil de la política exterior india

La política de vecindad en Asia meridional: un flanco débil de la política exterior india

Publicado originalmente en:
India: claves en su ascenso a potencia global
Editado en mayo de 2025

Resumen:

En el ámbito de la seguridad y las relaciones internacionales existe un consenso optimista sobre las crecientes fortalezas de India como potencia global. Aunque se considera correcto dicho juicio general, en este capítulo se pretende abordar el que se cree que es uno de los flancos más débiles de la política exterior india, su política de vecindad en Asia meridional. El objetivo es analizar contenido de esta política, la cual se ha centrado en preservar su posición como potencia hegemónica, primero frente al desafío pakistaní y ahora, ante China. La política de vecindad india presenta una paradoja: mientras India ha defendido una política de no-alineamiento, ahora multi-alineamiento y no-injerencia en la política doméstica para sí misma, en el caso de sus vecinos ella misma ha buscado el alineamiento, entrometiéndose en sus políticas domésticas. Esta actitud no solo ha supuesto un obstáculo a la integración regional en Asia meridional, sino que ha dado lugar a una reacción nacionalista en sus vecinos que ha abierto las puertas a la influencia china.

Palabras clave:

Asia meridional, Océano Índico, Política de vecindad, SAARC, Nepal, Bangladés, Sri Lanka, Myanmar.

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 neighbourhood policy in South Asia: a weak flank of Indian foreign policy

Abstract:

In the field of security and international relations, there is an optimistic consensus about India's growing strengths as a global power. Although this general assessment is considered correct, this chapter aims to address what is believed to be one of the weakest points of Indian foreign policy: its neighbourhood policy in South Asia. The objective is to analyse the content of this policy, which has focused on preserving its position as a hegemonic power, first in the face of the Pakistani challenge and now in the face of China. India's neighbourhood policy presents a paradox: while India has advocated a policy of non-alignment, now multi-alignment, and non-interference in domestic politics for itself, in the case of its neighbours it has itself sought alignment, meddling in their domestic politics. This attitude has not only been an obstacle to regional integration in South Asia, but has also given rise to a nationalist reaction among its neighbours that has opened the door to Chinese influence.

Keywords:

South Asia, Indian Ocean, Neighbourhood Policy, SAARC, Nepal, Bangladesh, Sri Lanka, Myanmar.

Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar la política de vecindad de India en Asia meridional (subcontinente y océano Índico), la cual se ha centrado en preservar la posición de India como potencia hegemónica, primero frente al desafío pakistaní y ahora, ante China. La política de vecindad india presenta una paradoja: mientras India ha defendido una política de no-alineamiento, ahora multialineamiento y no-injerencia en la política doméstica para sí misma, en el caso de sus vecinos ella misma ha buscado el alineamiento, entrometiéndose en sus políticas domésticas. Esta actitud no solo ha supuesto un obstáculo a la integración regional en Asia meridional, sino que ha dado lugar a una reacción nacionalista en sus vecinos que ha abierto las puertas a la influencia china.

El capítulo sigue la siguiente estructura: primero, se analizará la evolución histórica de la política de vecindad india, centrándonos en tres períodos con sus propias doctrinas: el periodo desde la independencia hasta 1965, caracterizado por el liderazgo de Jawaharlal Nehru como primer ministro y su doctrina idealista; el periodo de 1965 a 1990, dominado por la doctrina Indira de la propia Indira Gandhi y su sucesor, Rajiv Gandhi. Por último, el periodo de 1990 hasta hoy, caracterizado por la liberalización de la economía india y su integración en la economía global. En la segunda sección, se ahondará en la actual política de vecindad india, analizando el *Neighbourhood first* del primer ministro Narendra Modi (2014-presente). Tras esas dos primeras secciones generales, pasaremos a presentar las principales claves de las relaciones indias con sus vecinos: Nepal, Bangladés, Sri Lanka y Myanmar. Concluiremos el capítulo presentando algunas de las claves de la política de vecindad india a futuro en el cambiante orden regional del Indo-Pacífico, con un particular énfasis en la integración regional y el futuro de la Asociación para la Cooperación Regional en el Sur de Asia (SAARC), la seguridad en el océano Índico y cómo afecta dicha política a la proyección del país como superpotencia.

La evolución histórica de la política de vecindad india

La base doctrinal de la política exterior de India no se puede comprender sin tener en cuenta su priorización de la preservación de su soberanía, entendida esta de manera amplia y multifocal —territorial, política, económica y militar— a través del principio de autonomía estratégica (Jaishankar, 2020).

La preservación de la autonomía estratégica es el pilar fundamental e innegociable de la política exterior india. En el caso de su vecindario, Asia meridional y el océano Índico, India está obligada a liderar la región para garantizar dicha autonomía estratégica. Las razones de esa obligación son varias. Primero, su posición geográfica, compartiendo frontera y actuando de nodo entre el resto de los países de la región (China, Pakistán, Nepal, Bangladés, Bután, Myanmar, Sri Lanka y Afganistán). Segundo, el ser la cuna histórica y cultural de la región. Tercero, su tamaño económico la hace ser la locomotora y el factor clave, comercial y logístico, del éxito o fracaso del desarrollo regional. La obligación de liderar presenta oportunidades, pero también desafíos para India y más en el fluido presente del Indo-Pacífico, donde China busca expandir su esfera de influencia también hacia el sur.

En este primer apartado se va a examinar la evolución de la doctrina exterior india en sus tres fases históricas, con especial referencia a su política de vecindad.

Primera fase (1947-1971): el idealismo de la doctrina Nehru

La primera fase (1947-1971) de la política exterior india está marcada por la figura e ideas de Jawaharlal Nehru, el primer ministro que guio al país hacia la independencia del Imperio británico y lo lideró durante sus dos primeras décadas, dando forma a sus principales políticas de Estado. La doctrina Nehru en política exterior está caracterizada por conjugar el idealismo internacionalista con la preservación de la autonomía estratégica del país en un contexto de tensiones territoriales con sus vecinos China y Pakistán y entre los dos bloques ideológicos de la Guerra Fría.

El internacionalismo en la doctrina Nehru se explica en base a dos factores. El primero es la experiencia de las dos guerras mundiales, las cuales Nehru argumentaba tenían su origen en la confrontación entre nacionalismos excluyentes. Y la segunda es la causa anticolonial en Asia y África. Con Nehru, India ejerció un importante liderazgo en el proceso descolonizador posterior a la Segunda Guerra Mundial, promoviendo el acercamiento y hermanamiento entre los países de Asia y África con el objetivo de establecer una coalición poscolonial que hiciese frente al dominio occidental sobre el sistema internacional y reclamar su reforma.

El idealismo internacionalista en la doctrina Nehru, sin embargo, fue siempre de la mano de la preservación de la autonomía estratégica del país, la cual él veía condicionada por dos factores: su compleja realidad territorial y la polarización entre bloques de la Guerra Fría. En el primer caso, India se enfrentaba y enfrenta, a la necesidad de defender su integridad territorial en sus fronteras occidental, con Pakistán en Cachemira y norte, en los casi cuatro mil kilómetros de frontera no consensuada con China. En el segundo, la polarización entre los bloques estadounidense y soviético presentaba el desafío de que el alineamiento con cualquiera de los dos bloques implicaría *de facto* volver a una sumisión a una potencia extranjera que limitaría la autonomía de juicio y acción del país tanto en su política doméstica como exterior:

> «No hemos abandonado nuestro derecho a decidir por nosotros mismos lo que debemos y no debemos hacer en cualquier tipo de circunstancias. El abandono de nuestro derecho a decidir implicaría ceder tanto nuestra autonomía de juicio como nuestra autonomía de acción» (Nehru, 2014: 275).

La defensa de la autonomía estratégica se plasmó en el desarrollo de los dos pilares normativos que informan la política exterior india: la doctrina *Panchsheel*, conocida también como los Cinco principios de coexistencia pacífica y la doctrina del No-Alineamiento.

La doctrina de *Panchsheel* fueron unos principios normativos acordados entre India y la República Popular China en 1954 para regular su convivencia. Esta doctrina está compuesta por cinco puntos:

1. Respeto mutuo a la integridad territorial y la soberanía de cada uno
2. Acuerdo mutuo de no agresión
3. Acuerdo mutuo de no interferencia en los asuntos internos de cada uno
4. Igualdad y cooperación para beneficio mutuo
5. Coexistencia pacífica

Panchsheel representa una apuesta por una interpretación poscolonial de las relaciones internacionales, cuya base fundamental es la inviolabilidad de la soberanía nacional y la autonomía de acción de los Estados, libre de injerencias externas.

El segundo gran pilar de la política exterior india ha sido la doctrina del no-alineamiento. El no-alineamiento emerge directamente del objetivo de preservar la autonomía de acción de India frente a las presiones de los dos bloques ideológicos de la Guerra Fría y así poder maximizar las oportunidades de cooperación internacional con cualquier país en beneficio propio.

La talla intelectual de Nehru hace que sus principios mantengan una importante influencia normativa en la política exterior india contemporánea (Mehta, 2009). Sin embargo, en la última década se ha extendido una línea de argumentación que achaca al idealismo de la doctrina Nehru el poco peso de India en la escena internacional *vis-à-vis* con otros países de tamaño similar. Esta corriente de pensamiento se apoya especialmente en la falta de contundencia india a la hora de preservar su espacio estratégico tras la reconfiguración geográfica en la Asia meridional poscolonial de los años 1950. Un primer ejemplo de esa falta de contundencia en relación con su vecindario sería el haber subestimado la importancia geoestratégica de la anexión china del Tíbet, que abría la frontera norte del subcontinente a la influencia china, pero también exponía a India militarmente, como se vio en la guerra de 1962 (Quanyu, 2005). Y otro ejemplo sería el haber derivado la disputa con Pakistán sobre Cachemira al Consejo de Seguridad de la ONU en 1948, en lugar de haber hecho uso de la superioridad militar india en ese momento —como sí ocurriría con Hyderabad en 1948 o con Goa en 1961— dando pie al enquistamiento de la rivalidad entre ambos Estados y a sus derivadas de seguridad, como son la carrera armamentística, la cuestión nuclear o el terrorismo.

En suma, el idealismo nehruviano fue capaz de armar una innovadora política exterior que buscó, ante todo, la autonomía política de India como Estado soberano en un contexto internacional de fuerte polarización y de inestabilidad regional, con los conflictos de Corea y Vietnam y de desafíos territoriales, con Pakistán y China. Y a su vez, fue un faro de optimismo en un mundo polarizado y de demanda de una democratización de la gobernanza global acorde con la nueva realidad poscolonial.

Segunda fase (1971-1989): el giro realista de la doctrina Indira

La segunda fase (1972-1989) en la evolución de la política exterior india se caracterizó por el abandono real, que no formal, de los aspectos más idealistas de la doctrina Nehru y el fortalecimiento de los más pragmáticos en relación con la protección de la soberanía nacional y la autonomía estratégica del país bajo la llamada doctrina Indira.

El factor clave en esta segunda fase aparece en la convergencia de intereses que tiene lugar entre EE. UU., China y Pakistán. Pakistán ya era, por separado, un aliado de China y EE. UU. con antelación. En el caso del primero, ambos países compartían disputas territoriales con India. Y en el caso del segundo, el alineamiento de Pakistán con el bloque capitalista, formando parte de SEATO y CENTO, supuso el apoyo estadounidense a sus posiciones en la cuestión de Cachemira y en las guerras indo-pakistaníes de 1965 y 1971. La convergencia de las posiciones antisoviéticas de EE. UU. y China, sin embargo, daba lugar a un desafío geoestratégico mucho más importante. Dicha situación llevó a India a pivotar hacia la otra gran superpotencia, la Unión Soviética, dando lugar al que será el acuerdo internacional más significativo firmado por India hasta hoy: el Tratado Indo-Soviético de Paz, Amistad y Cooperación de 1971. La firma del tratado impulsó una relación especial traducida en una intensa cooperación económica y militar y en el apoyo soviético a las posiciones indias en relación con la disputa territorial con Pakistán, pero también de apoyo diplomático indio a la URSS, como por ejemplo durante la invasión soviética de Afganistán (1979-1989).

El alineamiento EE. UU.-China-Pakistán y el posicionamiento del Consejo de Seguridad de la ONU, salvado por los vetos soviéticos, a favor de este último en el conflicto de Cachemira, unido a un modelo económico autárquico a nivel doméstico condicionaron la estrategia exterior de India en este periodo. India se convierte entonces en lo que C. Raja Mohan (2003) ha definido como «un halcón de la soberanía». Una posición caracterizada por un sentimiento de agravio, que fomenta la desconfianza hacia la arquitectura de gobernanza global, que se considera opera en contra de los intereses indios.

Con esa interpretación del contexto internacional, la doctrina Indira vira la política exterior india hacia la *realpolitik* y la protección de los intereses nacionales por encima del cumplimiento de las normas internacionales. Esto conlleva un alejamiento de India de los acuerdos multilaterales, basada en posiciones maximalistas de rechazo a cualquier

injerencia externa en las decisiones políticas indias. Siendo un ejemplo ilustrativo de ello el rechazo a firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear o la actitud de bloqueo ante los tratados comerciales que empezaban a negociarse a través de las rondas internacionales primero bajo el paraguas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y más adelante de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La posición de India y su capacidad para coordinar a un gran número de países, a través de sus alianzas tercermundistas del NAM y el G77, fueron clave para el fracaso, o al menos el lento progreso, de los tratados durante el periodo anterior a los años dos mil. Más recientemente, también hemos visto una posición similar de India en las rondas de negociación dentro de los acuerdos internacionales en la lucha contra el cambio climático.

A nivel regional, la doctrina Indira se tradujo en una mayor proyección del poder indio en Asia meridional y su aserción como potencia hegemónica regional a través de una suerte de doctrina Monroe (Hagerty, 1991: 352). Dicha doctrina Monroe india se basaba en tres ejes: 1) que ninguna potencia extranjera debe involucrarse en los asuntos regionales de Asia meridional; 2) que cualquier intromisión extranjera en Asia meridional que no reconociese la preeminencia india será considerada como contraria a sus intereses, y 3) que cualquier asistencia externa requerida por un Estado de la región debe ser siempre dirigida primero a India.

La influencia de la doctrina Indira en Asia meridional es fundamental porque supone un fuerte cambio de estrategia hacia el vecindario. Si bajo la doctrina Nehru, India siguió una estrategia de generosidad, amistad y no-intromisión en los asuntos domésticos de sus vecinos, con Indira se adopta una posición de realismo ofensivo en el que las intromisiones se vuelven la norma. Así, India participa activamente en la guerra de independencia bangladesí contra Pakistán en 1971, de nuevo actúa en Bangladés en 1975 tras el asesinato de Mujibur Rahman e interviene para favorecer el sí en el referéndum de 1975 a favor de la abolición de la monarquía en Sikkim y su incorporación a la república india.

La aserción proactiva india en Asia meridional establecida por la doctrina Indira continuó tras la muerte de su proponente, bajo el liderazgo de Rajiv Gandhi quien heredó un vecindario inestable y una compleja situación doméstica, tras el asesinato de Indira por parte del separatismo sikh. A nivel macro, la derrota de Pakistán en la guerra de 1971 y

la pérdida de sus territorios en el este, por un lado y el test nuclear indio de 1974, consolidaron la alianza sino-pakistaní que tanto preocupaba a India desde un punto de vista de envolvimiento geoestratégico. A nivel micro, varias crisis empujaron a India a un mayor intervencionismo en el vecindario. Primero fue el estallido de la guerra civil esrilanquesa en 1983 que dio lugar al pogromo antitamil del Julio Negro ese mismo año y la llegada de miles de refugiados a India. En Maldivas, el intento de golpe de Estado de 1988 obligó a la rápida intervención india para preservar el gobierno democrático de Abdul Gayoom. Y, por último, la estrategia del rey Mahendra en Nepal, buscando la equidistancia entre China e India, acabó con el embargo indio al país en 1989 que daría lugar al fin del régimen feudal del Panchayat Raj y la transición democrática en el país.

En suma, durante esta fase de realismo ofensivo de la doctrina Indira entre 1971 y 1989, India participó en una gran guerra y en tres conflictos regionales, además de varias intervenciones de menor calado en Asia meridional, una intensidad de actividad mayor que en cualquier otro momento en la historia moderna del país.

Tercera fase (1990-presente): liberalización económica y ambiciones globales

La tercera fase en la evolución de la política exterior india comienza tras el colapso de la Unión Soviética. Esta fase está determinada por el ímpetu al libre comercio y la globalización neoliberal derivadas de la hegemonía estadounidense, que hizo que el modelo económico indio de autarquía también cayese en descrédito y el fin de la política de bloques de la Guerra Fría, que volvió obsoleta la concepción existente de no-alineamiento.

El descrédito del anterior modelo económico condujo a la liberalización de la economía india, iniciada con las reformas lanzadas por el Gobierno de Narasimha Rao en 1991 y consolidada por sus sucesores hasta hoy. Desde la apertura económica, la tasa de crecimiento del PIB ha pasado del perenne 3 % anterior a una media del 6-7 % anual desde comienzos de siglo; asentada sobre una sólida base, la exportación de bienes, servicios, capital y mano de obra cualificada (Kochhar *et al*., 2006). De hecho, India es la economía del G20 que más crece en el periodo post-pandemia. La fortaleza de la economía india tras la liberalización ha disipado las dudas sobre el aperturismo del país, dándole una mayor confianza en su capacidad para competir en la economía global. Esa

mayor confianza y el incremento en los flujos de inversión extranjera en India y de inversión india en el extranjero han dado lugar a una convergencia de intereses comerciales y a la integración en la economía global, reactivando el interés indio por influir en los foros de decisión económicos multilaterales. En comparación con su gran rival regional, China, el capital indio invirtió en el extranjero 14 000 millones de dólares en 2007, frente a los 18 000 millones chinos (Mattoo y Subramanian, 2008: 64). Y lo que es más importante, las compañías indias tienden a invertir en industrias de alta tecnología y mano de obra cualificada y, a menudo, dentro de las grandes economías globales, como EE. UU. y la UE (Ramamurti y Singh, 2008: 53).

Si la integración de India en el orden económico liberal comenzó en la década de 1990, su acercamiento político y militar a Occidente, en particular EE. UU., se inicia tras el lanzamiento de la guerra contra el terror de la administración estadounidense de George W. Bush (2000-2008) y se ha consolidado con la llegada al poder de Xi Jinping en China (2013-presente).

Como ya se ha apuntado, históricamente las potencias occidentales habían priorizado la relación con Pakistán, visto como un país alineado con el bloque capitalista. Esta situación, unida a la fuerte ascendencia anticolonialista, había instaurado dentro del cuerpo diplomático indio una actitud instintivamente hostil hacia las posiciones estadounidenses y occidentales (Datta-Ray, 2013: 246).

Sin embargo, la constatación de la conexión islamista en Pakistán tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 produjo un cambio de postura en EE. UU. hacia su aliado tradicional. Esto, unido a los ataques perpetrados por grupos armados pakistaníes en India, como el de Mumbai en 2008, creó un primer acercamiento entre India y EE. UU. en el ámbito de la inteligencia antiterrorista. A su vez, la promoción de la democracia en el mundo, parte del andamiaje ideológico más amplio de la guerra contra el terror, encontró en India, la mayor democracia del mundo por población, un símbolo en una región dominada por regímenes autoritarios.

Si la experiencia compartida del terrorismo islamista abrió la puerta a la superación de las suspicacias en las relaciones indo-estadounidenses, la consolidación de China como superpotencia revisionista, bajo el liderazgo de Xi Jinping, ha estrechado aún más los lazos entre los primeros. EE. UU. ve a India como un actor de peso en la coalición de

países que pueden actuar como contrapeso a las ambiciones hegemónicas de China en el Indo-Pacífico.

A nivel regional, esta tercera fase se caracteriza por la creciente influencia de China en Asia meridional. La intromisión china se puede explicar por dos factores. El primero es un natural intento por parte de China por liderar el orden en el Indo-Pacífico, a través de proyectos como la Iniciativa de la Franja y la Ruta. El segundo, es la presuposición india de que, a través de un incremento de su influencia en el subcontinente, China busca contener la proyección india, al obligarla a gastar esfuerzos y recursos en retener su posición hegemónica, dejando vía libre a China en el resto de Asia. Ante la creciente amenaza china, India está manteniendo su estrategia de realismo ofensivo en Asia meridional, con actuaciones militares como en el alto del Doklam en Bután en 2017 o las más recientes acciones contra Pakistán tras la crisis de Pulwama en 2019 o contra China en Galwan en 2020-2021, pero reforzándola con una mayor integración en la coalición liberal en el Indo-Pacífico, a través de iniciativas como el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (QUAD) o el Corredor India-Oriente Medio-Europa; al igual que reforzando su proyección económica a través de la *Act East Policy* con el Sudeste Asiático.

La política de vecindad hoy: el *Neighbourhood first* de Narendra Modi

La llegada al poder en 2014 de Narendra Modi supuso un punto de inflexión en la política india y para su política exterior. Esta afirmación se fundamenta en que la popularidad de Modi ha servido para consolidar a lo largo de la última década un cambio de paradigma ideológico en India, pasando de la hegemonía de las ideas y políticas del Congreso Nacional Indio a las del Bharatiya Janata Party (BJP en sus siglas en inglés) (López Areu, 2018: 114).

El BJP, como partido hinduista, aboga por una reconceptualización de la idea fundacional de la nación india, desarrollada durante los años de hegemonía política del Congreso Nacional Indio, que concibe la esencia de la *indianidad* en su carácter multiidentitario y el valor compartido del respeto a la diversidad (Khilnani, 1997). Por su parte, el BJP aboga por una concepción de la nación india equivalente al *hindu rashtra* o nación hindú.

Desde la óptica de la política exterior, este cambio implica el desplazamiento del idealismo nehruviano por un realismo nacionalista, asentado sobre el análisis que el

Gobierno hace del orden internacional actual, el cual percibe en un proceso de cambio, en el que la normatividad liberal derivada de la hegemonía occidental post-Guerra Fría ha dado paso a una competición abierta entre potencias, en la que el interés nacional es supremo. Desde esa óptica, la política exterior india ha tomado impulso bajo la década en el gobierno de Modi y de su influyente ministro de exteriores, Subhramanyam Jaishankar. En el contexto regional ese impulso se ve reflejado en la iniciativa del *Neighbourhood first*.

Al inicio de su primer mandato, en abril de 2014, Modi buscó un golpe de efecto y simbolizar la importancia de Asia meridional en su lista de prioridades en política exterior invitando a su toma de posesión a los líderes de todos los países miembros de la Asociación para la Cooperación Regional del Sur de Asia (SAARC) - Pakistán, Nepal, Bangladés, Bután, Sri Lanka, Maldivas y Afganistán. Unos meses más tarde, en la XVIII cumbre de la SAARC, celebrada en noviembre de 2014 en Katmandú (Nepal), India promovió una declaración conjunta que abogaba por una revitalización de la organización regional para acelerar el paso en la integración económica en el vecindario. Dicha declaración, conocida como la Declaración de Katmandú, suponía un primer paso de la iniciativa *Neighbourhood first*.

La política de *Neighbourhood first* se articula en base a tres ejes de acción y dos enfoques de trabajo. Los tres ejes son la promoción del comercio intrarregional, la profundización de la conectividad interestatal y la cooperación en seguridad. Mientras que los dos enfoques de trabajo son el desarrollo de la confianza mutua entre India y sus vecinos a través del contacto y diálogo directo y pasar de las promesas a los hechos, reduciendo el déficit histórico en el cumplimiento por parte de India de los acuerdos bilaterales y regionales (Muni, 2017: 122).

En los dos primeros años del *Neighbourhood first*, varias iniciativas dieron pie al optimismo en relación con la nueva política de vecindad india. En el ámbito del comercio y la conectividad, en 2015 se impulsó la Comisión Bangladés-Bután-India-Nepal (conocida como BBIN) para promover iniciativas conjuntas entre estos países en áreas como la interconexión energética, el transporte de mercancías o la gestión de los recursos hídricos, todas ellas de relevancia para los países más pequeños en su búsqueda de mejor acceso al mar y, por tanto, a los mercados globales (Das, 2023: 32). En el ámbito de la seguridad, India promovió la iniciativa *Security and Growth for All in*

the Region (SAGAR) en el océano Índico, junto a países como Sri Lanka, Maldivas, Mauricio o Seychelles; y la Lokh Sabha ratificó en 2015 el acuerdo indo-bangladesí que consensuaba los límites fronterizos de ambos países y que llevaba paralizado desde 2011. Además, Modi llevó a cabo una intensa agenda de visitas bilaterales a los países de la región, donde buscó entablar relaciones de confianza con los respectivos jefes de gobierno y ciudadanía, destacando los lazos culturales e históricos, pero también ofreciendo ayuda al desarrollo, en forma de préstamos blandos y ayudas a fondo perdido, además de colaboraciones en ámbitos de poder blando como la cultura o la educación superior.

Sin embargo, tras ese impulso inicial, pronto la nueva política de vecindad comenzó a torcerse por dos razones. La primera, fue la intensificación de la continua rivalidad con Pakistán y China, obstáculo histórico a la integración regional. Y la segunda, la propia torpeza india a la hora de lidiar con las desavenencias con el resto de los vecinos más pequeños.

La rivalidad histórica con Pakistán y China presenta dos desafíos. En el caso del primero, cómo lidiar con el auge del terrorismo y el extremismo religioso en Pakistán y Afganistán, particularmente tras la retirada occidental y el retorno de los talibanes al poder en Kabul y también cómo prevenir que la polarización indo-pakistaní obstaculice las iniciativas en SAARC a favor de la integración regional. En el caso de China, el principal desafío es cómo contener la cada vez mayor presencia e influencia del vecino del norte en Asia meridional. La realidad es que Beijing es ya un actor clave en el subcontinente, tanto en el ámbito económico como de seguridad y además los países más pequeños de la región ven en la presencia de China una oportunidad para escapar de la dependencia india y pivotar así entre ambas potencias en beneficio propio.

En relación con este segundo punto, cabe destacar que los países de la región se han vuelto mucho más nacionalistas en la última década, reflejando la tendencia a nivel global. Los liderazgos nacionales, con frecuencia, adoptan posiciones nacional-populistas en relación con India como forma de reforzar su popularidad doméstica. A menudo, la relación con Nueva Delhi se ve determinada en base a si esta apoya al partido en el gobierno; si no, se le acusa de intrusismo en la soberanía nacional (Das, 2023: 28). Dentro de esta dinámica nacional-populista, India no ha sabido reaccionar inteligentemente, lanzando ataques retóricos y haciendo uso de su posición económica dominante como formas de

presión. Un ejemplo ilustrativo de esta situación fue el embargo extraoficial que sufrió Nepal en 2015 por parte de India, percibido por la opinión pública nepalí como un intento por influir en el proceso constituyente que estaba teniendo lugar en el país y que supuso un punto de inflexión para la consolidación de un sentimiento anti-indio entre la opinión pública nepalí (López Areu, 2015).

Estos errores no forzados en la política de vecindad no solo han dado al traste con los éxitos iniciales de la iniciativa *Neighbourhood first* de consolidación de una relación de confianza mutua, sino que han supuesto abrir un flanco de debilidad en la posición geopolítica india, en particular en relación con China. La crisis de Galwan en 2020 consolidó una tendencia de intensificación de la disputa territorial en el Himalaya entre India y China. Como se mencionó anteriormente, Nueva Delhi percibe dicha intensificación como parte de una estrategia más amplia por parte de Xi Jinping de reconfiguración del orden regional en Asia a través de una expansión de sus demandas territoriales apoyadas en una mayor implicación militar. Dicha estrategia visible también en Taiwán y los mares de China oriental y meridional, incumbe a India tanto en la frontera norte como en el océano Índico, donde Beijing ha aumentado su capacidad de acción, tanto a través de ejercicios navales, como con el desarrollo de infraestructuras como los puertos de Gwadar en Pakistán y Hambantota en Sri Lanka o su primera base militar permanente en el extranjero en Yibuti.

Las relaciones indo-nepalíes

La relación histórica entre India y Nepal es, probablemente, la más estrecha que tienen ambos con cualquier otro país. A nivel geográfico, ambos países comparten una amplia frontera con libertad de movimiento y que abarca cinco Estados Indios. En el ámbito poblacional, de los treinta millones de habitantes que tiene Nepal, seis de ellos viven y trabajan en India. Y, por último, a nivel cultural, comparten lenguas —el nepalí es la lengua oficial en Sikkim y el hindi, bhojpuri y maithili son ampliamente hablados en el sur de Nepal—, creencias y prácticas religiosas y lazos familiares. A nivel económico, las relaciones son también estratégicas: 72 % de las exportaciones nepalíes fueron a India y el 63 % de las importaciones provenían de su vecino sureño y 35 % de la inversión

extranjera directa en Nepal es india[1]. Desde el punto de vista de la seguridad, Nepal actúa como una zona búfer en la inestable frontera indo-china, pero también la frontera abierta entre ambos países requiere de monitorización debido al riesgo de tráfico ilegal de armas, drogas y dinero falso, pero también del uso de grupos terroristas del territorio nepalí como base para lanzar operaciones en India (Prasant, 2016: 97).

«Nepal es como un boniato entre dos rocas». Esta es una de las citas más conocidas y repetidas del rey Prithvi Narayan Shah (1723-1775), unificador de Nepal como Estado en el siglo XVIII y que se volvió aún más relevante tras la anexión china del Tíbet en 1951, que convirtió a Nepal en un Estado de alto valor estratégico (Poudyal, 2022: 19). La posición geoestratégica de Nepal ha hecho del país un importante foco de atención de las grandes potencias regionales y globales. Ya durante el periodo colonial, Nepal firmó tratados internacionales con distintas potencias, primero con la Compañía de las Indias Orientales británica —el Tratado de Sugauli de 1816— y posteriormente con el Raj, el Tratado nepalí-británico de 1923. Igualmente, EE. UU. y Nepal firmaron en 1947 el Acuerdo de Comercio y Amistad, el cual abriría la puerta a la entrada de ayuda al desarrollo estadounidense en el país a partir de 1949 como parte de la estrategia de Truman de contención del comunismo en Asia (Onta *et al.*, 2024: 5).

Tras el establecimiento de India como república independiente, ambos países firmaron el Tratado de Paz y Amistad indo-nepalí en 1950. Para Nehru, el acuerdo bilateral era importante para preservar la hegemonía india en el subcontinente frente a China y EE. UU. (Dabhade & Pant, 2004: 163). El tratado, todavía vigente, establecía una alianza de seguridad en la que India y Nepal acordaban informarse mutuamente de posibles conflictos con vecinos y consultarse y ofrecerse apoyo mutuo a través de envío de suministros y armamento en caso de conflicto armado. El tratado también abarca cuestiones de desarrollo económico, estabilidad política y social en Nepal, garantizando por ejemplo la libertad de comercio, inversión y movimiento de personas y capitales entre ambos Estados (Thapliyal, 2012: 120).

El Tratado de Paz y Amistad ha sido fundamental a la hora de moldear las estrechas relaciones indo-nepalíes, pero también ha sido objeto de crítica por parte de las facciones

[1] Véase: Banco Mundial. (2022). Nepal trade. [Consulta: 18/2/2025]. https://wits.worldbank.org/countrysnapshot/en/NPL; Nepal Rastra Bank. 2024. Survey report on foreign direct investment in Nepal. [Consulta: 18/2/2025]. Disponible en: https://www.nrb.org.np/contents/uploads/2024/08/Survey-Report-on-Foreign-Direct-Investment-2022-23.pdf

más nacionalistas de la clase política nepalí por establecer una relación de subordinación económica y de seguridad del país hacia India. De hecho, tras la caída del gobierno democrático de Bishweshwar Prasad Koirala (1959-1960), cuyo partido, el Congreso Nepalí estaba inspirado en el Congreso Nacional Indio y había sido apoyado explícitamente por Nehru y la imposición del régimen autocrático del rey Mahendra (1961-1990) se produjo un viraje importante en la política exterior nepalí. Mahendra estableció como objetivo principal de la política exterior de Nepal el pívot con India y China y la neutralidad basada en el no-alineamiento, doctrina a la que el país estaba adscrito oficialmente desde la Conferencia de Bandung. Así, Mahendra trató de aprovechar la posición estratégica de Nepal para reducir su dependencia de India, fomentando una relación más estrecha también con China en base al Tratado de Paz y Amistad sino-nepalí de 1960 y el Tratado Fronterizo sino-nepalí de 1961. La firma de ambos tratados permitió a Nepal consolidar su estatus de neutralidad entre ambos vecinos, como, por ejemplo, ocurrió cuando se resistió a apoyar militarmente a India, como requería el tratado de 1950, en la guerra sino-india de 1962. Tras su derrota en la guerra, una debilitada India no quiso poner en riesgo su relación con Nepal y ampliar el frente norte, lo que consolidó la posición de Mahendra (Mage, 2007: 834).

A pesar de los intentos nepalíes por jugar a dos bandas, la fuerte dependencia económica del país de India fue un importante as en la manga de Nueva Delhi a la hora de gestionar la relación con el escéptico Mahendra en las décadas de 1970 y 1980. La relación, sin embargo, acabó por romperse totalmente en 1989, tras una serie de desacuerdos económicos y de seguridad, en especial el intento nepalí de comprar armamento chino en 1988 y que Nueva Delhi consideraba una violación del Tratado de Paz y Amistad. El entonces primer ministro, Rajiv Gandhi, en coherencia con la doctrina Indira de realismo ofensivo, consideró las diversas disputas en conjunto como un cuestionamiento de la posición dominante india en las relaciones indo-nepalíes y apostó por un cambio de régimen en su vecino. Así Gandhi inició una serie de acciones de presión, incluyendo el apoyo a la oposición democrática nepalí exiliada en India, que acabarían con un embargo comercial *de facto* que acarreó una fuerte crisis económica en Nepal, contribuyendo al derrocamiento del régimen autocrático en 1990. El nuevo régimen democrático, liderado por el pro-indio Congreso Nepalí, restauró la relación especial con India. Por su parte, Nueva Delhi se esforzó en apoyar el nuevo régimen

realizando concesiones económicas y abriéndose a la revisión del Tratado de Paz y Amistad para adaptarlo al nuevo contexto post-Guerra Fría (Bhattarai, 2018: 3).

La estabilidad del nuevo régimen democrático de Nepal duró poco, dando paso en el cambio de siglo a un convulso periodo. Primero, estalló la guerra civil entre el Estado y la guerrilla maoísta (1996-2006). Segundo, en 2001 tuvo lugar el regicidio que aupó al autoritario Gyanendra Shah al trono. Y, por último, la combinación de ambas crisis acabó por dar lugar a la revolución popular que pondría fin a la monarquía en 2008.

El Nepal republicano post-2008 es un país muy diferente y fuertemente dividido en dos posiciones. Por un lado, la comunidad *pahadi*, quien ha controlado a lo largo de la historia el poder político y económico en Nepal y por el otro, las minorías étnicas que habían sido discriminadas en la sociedad y excluidas económica y políticamente. Mientras que el primer grupo busca retener su posición dominante a través de un modelo centralizado de país, los segundos apelan por una descentralización que les otorgue mayor autonomía (Jha, 2014). A lo largo del proceso constituyente, Nueva Delhi mostró un apoyo decidido a las reivindicaciones de la comunidad madhesi, el grupo étnico nepalí con fuertes lazos culturales y familiares con India y que apoyaba un modelo constitucional federal y descentralizado. Tras la promulgación de la nueva constitución en 2015 se desataron fuertes protestas por parte de distintos grupos minoritarios, incluyendo a los madhesi, que criticaban un acuerdo entre los tres grandes partidos nacionales, controlados por la élite pahadi, para diluir el carácter federal del nuevo Estado (López Areu, 2015). Ya con Narendra Modi en el poder y presionada por las fuerzas políticas de Bihar y Uttar Pradesh, Estados Indios fronterizos con Nepal y con fuertes vínculos con la comunidad política madhesi, India buscó presionar a Katmandú para revisar el texto constitucional. Días antes de la promulgación, el ministro de Exteriores indio, Subrahmanyam Jaishankar voló a Katmandú para entrevistarse con el primer ministro nepalí, Sushil Koirala y convencerle de realizar cambios en la Carta Magna. Tras la negativa de este, India inició un bloqueo informal de la frontera, que dio lugar a un desabastecimiento de combustible durante meses.

La intervención india en la crisis constitucional nepalí supuso el primer paso del descarrilamiento de la política del *Neighbourhood first* de Narendra Modi. El desabastecimiento de gas para cocinar o gasolina para el transporte como consecuencia del embargo tuvieron un gran impacto en la vida diaria de los nepalíes y el nuevo primer

ministro, Khadga Prasad Sharma Oli, hábilmente transformó dicho descontento en un arma política, acusando a India de querer violar la soberanía nacional nepalí. Oli llamó a consultas al embajador de Nepal en Nueva Delhi y visitó Beijing unos días más tarde para firmar varios acuerdos comerciales y de tránsito. La posición nacionalista y la retórica anti-India de Oli le han granjeado una gran popularidad en el país y consolidado un giro estratégico en Nepal de India hacia China. Tampoco ha ayudado el hecho de que la Rashtriya Swayasemvak Sangh (RSS) y el Bharatiya Janata Party (BJP), parte de la galaxia nacionalista hindú india de la que forma parte Narendra Modi, hayan promovido política y financieramente movimientos políticos y sociales en Nepal que buscan reestablecer el hinduismo como la religión oficial del Estado, revirtiendo la secularización de 2015.

Las relaciones indo-nepalíes han estado marcadas por un sentimiento de agravio por parte de Nepal que considera que la potencia regional ha utilizado su poderío económico para establecer una relación de subordinación política. La crisis de 2015 coincidió en el tiempo con la mayor proyección china en Asia meridional bajo la presidencia de Xi Jinping y ahora Nepal ve en China una oportunidad para escapar de su dependencia económica de India. En 2019, Nepal y China firmaron el Acuerdo de Tránsito y Transporte que facilitaba las exportaciones nepalíes a través de seis puestos fronterizos a China y también desde cuatro puertos marítimos chinos —Tianjin, Shenzhen, Lianyungang y Zhanjiang— a los mercados internacionales[2]. En 2024, tras el retorno de Oli al poder, por primera vez en su historia moderna, el primer ministro nepalí no hizo su primer viaje al extranjero a India, sino a China. En esa visita además se firmó la entrada de Nepal en la Iniciativa de la Franja y la Ruta china, a la que gobiernos anteriores se había resistido por la fuerte oposición india y también por el riesgo de perder su posición histórica de país no alineado. La entrada de Nepal en la iniciativa supondrá un importante aumento de las inversiones chinas en el país, incluyendo el desarrollo de la *Trans-Himalayan Multi-Dimensional Connectivity Network*, tres corredores económico-industriales y el desarrollo de varios proyectos hidroeléctricos.

[2] Véase: *The Himalayan Times*. (2016). Nepal, China pen transit trade treaty, nine other pacts, 22 de marzo. [Consulta: 7/2/2025]. Disponible en: https://thehimalayantimes.com/business/nepal-china-pen-transit-trade-treaty-nine-pacts



En conclusión, la crisis de 2015 y el auge del nacional-populismo en Nepal, en particular de la mano de la figura de K. P. Oli, suponen un serio desafío para India en sus relaciones bilaterales con el Estado del Himalaya y para su seguridad en la cada vez más tensionada frontera norte. La entrada de Nepal en la Iniciativa de la Franja y la Ruta es un gran éxito para China y en parte también resultado de la subestimación india del distanciamiento político de Katmandú. Teniendo en cuenta el más que probable drástico recorte de la ayuda al desarrollo estadounidense con la llegada de Donald Trump a la presidencia y el desmantelamiento de USAID, que a Nepal le puede costar hasta setecientos millones de dólares en ayudas directas[3], India corre el peligro de que si no actúa para remendar las relaciones con Nepal, este caiga inexorablemente en la esfera

[3] Véase: *Nepali Times*. (2024). How USAID cut affects Nepal. 26 de enero. [Consulta: 7/2/2025]. Disponible en: https://nepalitimes.com/news/how-usaid-cut-affects-nepal

de influencia de Beijing y que una mayor conectividad entre ambos países implique a su vez un riesgo para la seguridad india.

Las relaciones indo-bangladesíes

India y Bangladés comparten una cultura, historia e idioma comunes a través del bengalí. Además, la frontera entre ambos, que incluye el estratégico paso de Siliguri que conecta la región del noreste con el resto de India, es la más larga que tiene Nueva Delhi con otro país adyacente. Bangladés también juega un papel dominante en los cálculos de seguridad de India, en especial para garantizar la paz y estabilidad en el siempre inestable noreste. Económicamente, Bangladés es el principal socio comercial de India en Asia meridional, con un volumen bilateral de casi 16 000 millones de dólares en 2023[4].

La independencia de Bangladés de Pakistán en 1971, apoyada por Nueva Delhi, supuso un importante éxito geoestratégico para India, al reducir su exposición territorial a su principal rival regional y ayudando a consolidar la seguridad de su frontera oriental. Es por ello por lo que, desde entonces, India ha considerado la relación con Bangladés como estratégica para su seguridad.

Sin embargo, esa consideración estratégica de la relación no siempre se ha visto correspondida por Dhaka. Un factor determinante del termómetro de las relaciones entre ambos países es quién ostenta el poder político en Bangladés, mientras que resulta más irrelevante quién lo haga en Nueva Delhi. En particular, la relación bilateral ha tendido a ser más fuerte cuando está en el poder la Liga Awami, de corte secular y menos cuando lo han estado el Partido Nacionalista de Bangladés (BNP), conservador islámico. Esa dicotomía se explica bien comparando los gobiernos de las dos mujeres que han dominado ambos partidos y la política bangladesí en las dos últimas décadas, Sheikh Hasina de la Liga Awami y Khaleda Zia del BNP.

Si bajo el primer gobierno de Hasina (1996-2001) se firmó el Tratado de Reparto del Agua del Ganges, que ponía fin a la estratégica disputa entre ambos países sobre el control de los recursos hídricos de dicho río, la cual había sido un factor de desestabilización clave en la relación, la llegada de Zia al poder en 2001 supuso un

[4] Véase: Ministry of External Affairs. (2024). India-Bangladesh bilateral relations. [Consulta: 5/2/2025]. Disponible en: https://www.mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/Bilateral-Brief-Bangladesh-February-2024.pdf

deterioro de la relación. En 2006 India acusó al gobierno de Zia de ofrecer refugio a fuerzas secesionistas del noreste indio. La crisis dio lugar a la cancelación de varios proyectos de interconexión entre ambos países, como el gaseoducto trilateral India-Bangladés-Myanmar.

Con el regreso de Hasina al poder en 2009, las relaciones entre India y Bangladés volvieron a la senda del progreso con avances significativos en los campos de la economía, la energía y la cooperación en seguridad. En el ámbito comercial, India acordó el acceso libre de aranceles a todos los productos bangladesíes a su mercado, una medida que tiene el potencial de aumentar la exportación de productos de Bangladés a India y reducir el déficit comercial. India extendió una línea de crédito de mil millones de dólares a Dhaka para el desarrollo de infraestructuras, de los cuales doscientos millones fueron otorgados a fondo perdido. En el ámbito energético, en 2013 India y Bangladés inauguraron una línea de transmisión eléctrica transfronteriza, que permitió el inicio del comercio de energía entre ambos países. Bangladés ahora importa 500 MW de electricidad desde India.

Tras los altibajos durante los gobiernos de Zia, la cooperación en seguridad entre ambos países se intensificó fuertemente, en especial en el área de lucha contra el terrorismo transfronterizo y la insurgencia tras la ratificación india, ya con Modi en el poder, del Acuerdo de Delineación Fronterizo (LBA) en 2014.

La coincidencia en el poder, desde 2014, de Modi y Hasina y la adopción de la política *Neighbourhood first* supusieron un impulso a las relaciones indo-bangladesíes. En junio de 2015, Modi en visita oficial a Dhaka impulsó la firma de veintidós acuerdos bilaterales, fundamentalmente en el ámbito de la interconectividad, con nuevas líneas ferroviarias y carreteras propuestas, además de la mejora de los accesos a los puertos de Chittagong y Mongla. La implementación de los acuerdos está apoyada por una línea de crédito india de 2 000 millones de dólares[5]. La interconectividad con Bangladés es un elemento crucial para India por dos razones. Primero, permite una mayor integración del noreste con el resto del país, clave para su desarrollo económico, pero también en caso de conflicto con China. Segundo, Bangladés es clave para la proyección india hacia el Sudeste

[5] Véase: *Business Today*. (2015). India, Bangladesh ink 22 agreements. Here's the list, 7 de junio. [Consulta: 3/2/2025]. Disponible en: https://www.businesstoday.in/latest/deals/story/pm-narendra-modi-signs-22-deals-with-bangladesh-48628-2015-06-07

Asiático, como parte de su estrategia Act East. Los acuerdos bilaterales mencionados deben verse en consonancia con iniciativas institucionales regionales en las que ambos países juegan un papel de liderazgo como son la Bay of Bengal Inititiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC) y el ya mencionado Bangladesh, Bhutan, India and Nepal Multimodal Transport Agreement (BBIN).

La cooperación en seguridad también es una de las principales vías de colaboración desde 2014, en especial tras el atentado en Burdwan, en el Estado indio de Bengala Occidental, pero también por la intensificación de los flujos migratorios y la actividad armada rohingya tras la crisis política en Myanmar. Desde entonces, ambos países han trabajado para fortalecer las iniciativas existentes, como el intercambio de inteligencia, mientras exploran simultáneamente nuevas áreas de cooperación. Durante la visita de Modi en 2015, los dos países firmaron un acuerdo para abordar conjuntamente los crímenes transfronterizos, en especial el contrabando de moneda falsa y la trata de personas. Tras el acuerdo de delineación fronteriza, que incluía la frontera marítima también, la cooperación en seguridad se ha extendido al dominio marítimo, como, por ejemplo, a través de operaciones conjuntas de las guardias costeras de los dos países.

A pesar del impulso en las relaciones bilaterales indo-bangladesíes durante la última década (2014-2024), coincidiendo con las buenas relaciones personales entre Modi y Hasina, estas no han estado exentas de desafíos para India. La principal es la creciente presencia de intereses chinos en Bangladés. Dhaka se adhirió a la Iniciativa de la Franja y la Ruta en 2016 y desde entonces la relación se ha intensificado considerablemente. Es ilustrativa la comparación entre los

3 000 millones de dólares que India ha ofrecido a Bangladés para el desarrollo de infraestructuras con los casi 24 000 millones comprometidos por China para proyectos en los ámbitos comerciales, transporte y energía. El hecho de que China no esté entre los diez principales países importadores de productos bangladesíes ofrece un fuerte incentivo para el crecimiento de la relación bilateral. Igualmente, en el ámbito de la seguridad, Bangladés ha hecho de China su principal suministrador de armamento, con casi el 70 % de sus compras en 2020, por un valor de 546 millones de dólares;

convirtiéndose así en el segundo comprador extranjero más importante para la industria armamentística china[6].

Un segundo desafío para India ha sido su falta de habilidad para mantener relaciones estables con Dhaka independientemente del partido en el poder. Es cierto que el BNP está asentado en una retórica nacional-populista, que incluye un tinte comunal pro-islámico y anti-hindú, pero también que la apuesta de Nueva Delhi por Sheikh Hasina ha sido muy controvertida. El gobierno de Hasina que había evolucionado hacia el autoritarismo y llevó a cabo claras violaciones de los derechos humanos y contra las libertades, acabó derrocado en 2024 por una revolución democrática. El apoyo que India ha dado a Hasina, incluyendo presiones a otras potencias extranjeras para obviar las violaciones de derechos fundamentales de su gobierno y acogiéndola después como exiliada tras su caída, han dañado su imagen tanto con el nuevo gobierno bangladesí, liderado por el Nobel de economía Muhammad Yunus, como con la opinión pública del país[7].

La caída de Hasina ha dejado a India en una situación muy delicada en Bangladés. A pesar de que Yunus no ha alimentado la polémica, no cabe duda de que la relación con China ha tomado ahora prioridad. Igualmente, resulta notorio la reavivación de las relaciones Bangladés-Pakistán tras la caída de Hasina, dos países cuyas relaciones eran mínimas tras la guerra de 1971 (Rizve, 2025). Una relación más estrecha entre Pakistán y Bangladés podría dar lugar a una cooperación anti-india alrededor de una posición islamista común, en particular si el BNP en Bangladés y el Pakistan Tehreek-e-Insaf (PTI) regresan al poder en el futuro. Esto tendría implicaciones para India no solo a nivel de seguridad, sino también de liderazgo en los distintos foros regionales.

Las relaciones indo-esrilanquesas

Sri Lanka es un país de gran importancia para India por dos razones fundamentales. La primera es su tamaño y posición estratégica en el océano Índico. Y la segunda, las relaciones históricas entre las comunidades tamil esrilanquesa e india. A menudo, ambos

[6] Véase: SIPRI. (2020). Trends in international arms transfers. [Consulta 26/1/2025]. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-03/fs_2103_at_2020.pdf
[7] Véase: *Financial Times*. (2024). India's Bangladesh bet backfires after Sheikh Hasina ousted, 8 de Agosto. [Consulta: 7/2/2025]. Disponible en: https://www.ft.com/content/6961f171-d433-4fab-90c9-8fca790547d6

factores han dado lugar a un conflicto entre los intereses indios en relación con Sri Lanka, que serían, por un lado, garantizar la soberanía esrilanquesa, evitando la presencia de actores extranjeros en el país y por el otro, proteger a la comunidad tamil en el país frente a los ataques de la etnia políticamente dominante, los sinhaleses.

A pesar de su importancia geoestratégica, durante la segunda mitad del siglo XX, la política india hacia Sri Lanka estuvo dominada principalmente por el factor tamil. Especialmente desde la década de 1960, con el auge del regionalismo etnolingüístico en el sistema político indio, el sentimiento tamil-dravídico se vio canalizado políticamente a través de los partidos Dravida Munnetra Kazhagam (DMK) y All India Anna Dravida Munnetra Kazhagam (AIADMK) en el Estado de Tamil Nadu (Subramanian, 2002). Estos partidos, claves en Tamil Nadu, pero también muy influyentes a nivel nacional, marcaron a menudo el paso a Nueva Delhi, priorizando la cuestión tamil en las relaciones con Sri Lanka; en particular tras el pogromo de 1983 conocido como Julio Negro, en el que más de 6 000 tamiles esrilanqueses fueron asesinados a manos de la mayoría sinhalesa. Sin embargo, el asesinato del antiguo primer ministro indio Rajiv Gandhi a manos de una miembro de los Tigres Tamiles (LTTE) en 1991 supuso un punto de inflexión en la influencia de la causa tamil, la cual perdió influencia en la opinión pública india, a pesar de los intentos del DMK y AIADMK por disociar la causa étnica del terrorismo del LTTE.

La posición privilegiada de Sri Lanka en el océano Índico la ha hecho objeto de atención de las grandes potencias regionales y globales, incluyendo a China, EE. UU. y Reino Unido. La doctrina Indira y su suerte de doctrina Monroe hacia Asia meridional puso el foco en intentar evitar dichas influencias externas en su vecindario; un objetivo que se ha mantenido tras el aperturismo indio post-1990. El gran factor de riesgo en ese sentido ha sido el auge de China y su creciente presencia en el océano Índico y Sri Lanka en particular. De hecho, Sri Lanka ha sido el Estado en Asia meridional, aparte de Pakistán, con el que China ha profundizado más sus relaciones económicas. Dicha relación sino-esrilanquesa incluso precede a la entrada de Colombo en la Iniciativa de la Franja y la Ruta en 2013 y está muy unida a la familia Rajapaksa, cuyos miembros han gobernado Sri Lanka en dos ocasiones, bajo la presidencia de Mahinda Rajapaksa entre 2005 y 2015 y de Gotabaya Rajapaksa de 2019 a 2022. La familia Rajapaksa ha sido acusada de graves casos de corrupción, a menudo unidos a sobornos por parte de empresas chinas a cambio de la firma de grandes proyectos. Sri Lanka recibió alrededor

de 4 800 millones de dólares en créditos blandos por parte de China durante el gobierno de Mahinda Rajapaksa[8]. El proyecto chino que mayor controversia ha levantado es la construcción del puerto marítimo de Hambantota. El puerto se inauguró en 2010, pero la falta de demanda y la ampliación del más importante puerto de Colombo lo hizo pronto económicamente inviable. En 2017, China Merchants Port, una compañía bajo control parcial del Estado chino, adquirió la mayoría accionarial del puerto y un arrendamiento de este durante 99 años (Hillman, 2018). El hecho de que Hambantota sea un puerto de aguas profundas es motivo de preocupación para India, ya que podría acoger barcos y submarinos de guerra chinos, como ya hiciera el de Colombo, con permiso del gobierno Rajapaksa que no informó a India, cuando submarinos nucleares chinos atracaron en ese puerto en 2014.

La llegada al poder en Sri Lanka de Maithripala Sirisena en 2015 abrió una puerta de oportunidad para India para reequilibrar la balanza de influencia en Sri Lanka *vis-à-vis* con China. Durante la campaña electoral, Sirisena acusó a Rajapaksa de corrupto y autoritario, centrando sus críticas en su relación con China. India actuó rápido, enviando a su ministro de exteriores, Subrahmanyam Jaishankar, a visitar al nuevo presidente y este devolvió el gesto, haciendo de India su primera visita al extranjero. Sin embargo, más allá de las buenas palabras, hubo pocos avances en las relaciones bilaterales entre ambos países durante el mandato de Sirisena. En parte, porque su gobierno entró pronto en una espiral de crisis domésticas que no permitieron su estabilidad.

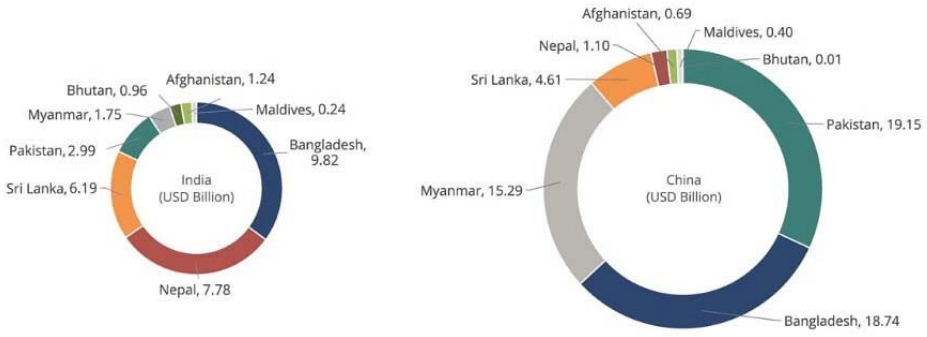
La crisis económica que azota a Sri Lanka desde 2019 y que dio lugar a las protestas de 2022 y la llegada al poder del ex-revolucionario y socialista Anura Kumara Dissanayake en 2024, han consumido a la clase política esrilanquesa en los últimos años. Sin embargo, también han abierto un debate en la opinión pública acerca del rol que ha jugado China en la bancarrota del país. En particular se ha hablado mucho de la supuesta estrategia china denominada «trampa de la deuda» y cómo Sri Lanka fue una suerte de campo de pruebas de esta. Aunque la existencia de dicha estrategia se ha puesto en duda (Wignaraja *et al.*, 2020), la búsqueda de un modelo económico más sostenible para el futuro abre una ventana de oportunidad para India en Sri Lanka.

[8] Véase: *Forbes*. (2021). The story behind the world's emptiest international airport, 10 de diciembre. [Consulta: 8/2/2025]. Disponible en: https://www.forbes.com/sites/wadeshepard/2016/05/28/the-story-behind-the-worlds-emptiest-international-airport-sri-lankas-mattala-rajapaksa/

India es el principal socio comercial de Sri Lanka, con un volumen de exportaciones de 4 627 millones de dólares y de importaciones de 913 millones en 2022. Esto hace a India el tercer mercado para los productos esrilanqueses y el primer exportador al país. En comparación, China no está ni entre los cinco principales importadores de productos esrilanqueses[9]. La relación económica de China con Sri Lanka se ha construido en la inversión directa en forma de créditos durante el periodo 2010-2022. En gran parte esa relación, que convirtió a China en el principal inversor de Colombo, se basó en la negativa de India, EE. UU. y la Unión Europea de ofrecer líneas de crédito a Sri Lanka durante el último tramo de la guerra civil en el país, cuando el gobierno de Mahinda Rajapaksa fue acusado de crímenes de guerra contra la población tamil. Desde la bancarrota de 2022, China ha dejado de ofrecer nuevas líneas de crédito e inversiones a Sri Lanka[10]. India puede aprovecharse de esta coyuntura teniendo en cuenta el peso económico de las relaciones económicas bilaterales. Varios de los acuerdos propuestos en la visita de Modi al país en 2015 en el ámbito de la energía nuclear civil, poner fin a las tensiones pesqueras y terminando de desarrollar el acuerdo de libre comercio indo-esrilanqués de 2000, podrían ser un buen punto de partida para consolidar una nueva relación preferencial que desplace a China y que luego pueda extenderse a las cuestiones de seguridad y defensa.

Figure 3: Country-wise share of India's and China's Total Trade with South Asia (N8) in 2018

Bangladesh accounts for approx. one-third of China's trade with South Asia



Note: All figures are in USD Billion
Source: WITS, World Bank

[9] Véase:_ *Banco Mundial*. (2022). Sri Lankan monthly trade data. [Consulta: 9/2/2025]. Disponible en: https://wits.worldbank.org/countrysnapshot/en/LKA

[10] *The Diplomat*. Beyond debt: China-Sri Lanka relations in a new era, 15 de enero [Consulta: 9/2/2025]. Disponible en: https://thediplomat.com/2025/01/beyond-debt-china-sri-lanka-economic-relations-in-a-new-era/.

Las relaciones indo-birmanas

Aunque estrictamente hablando Myanmar no forma parte del vecindario de Asia meridional, el país resulta de una gran importancia geoestratégica para India como puerta de entrada al Sudeste Asiático y, por tanto, para el éxito de la *Act East Policy* de Narendra Modi.

Los lazos históricos entre India y Myanmar, como con el resto de países en este capítulo, son intensos y antiguos. Además de las interconexiones culturales, en el periodo colonial la antigua Birmania e India formaban parte del Imperio británico y sus movimientos nacionalistas compartieron estrategias y apoyo mutuo, en particular a través de la fuerte relación personal entre Jawaharlal Nehru y Aung San. Tras la independencia de ambos países, India en 1947 y Myanmar en 1948, se firmó en 1951 el Tratado de Paz y Amistad que declaraba «la paz eterna y la amistad inalterable» entre ambas naciones. Esos inicios entre dos Estados poscoloniales e ideológicamente afines se torcieron con el golpe de Estado de 1962 por parte del general U Ne Win. La junta militar resultante no solo se cerró al exterior políticamente, sino que persiguió a las minorías étnicas dentro del país, incluyendo a la india, lo que creó tensiones con Nueva Delhi. Desde entonces y hasta la entrada del siglo XX, las relaciones indo-birmanas estuvieron caracterizadas por una formalidad fría. Por un lado, Ne Win visitó India en 1968, 1970 y 1980 y, por el otro, India dio asilo al ex-primer ministro U Un y dio apoyo financiero y político a Aung San Suu Kyi, líder de la oposición democrática e hija de Aung San.

Con el inicio del aperturismo de la economía india en la década de 1990, India anunció la denominada *Look East Policy* en 1991, una estrategia de proyección del país hacia el Sudeste Asiático y Asia oriental. En 2014, Narendra Modi imprimió un mayor peso a la iniciativa en la política exterior india renombrándola como Act East Policy, ya con el factor China dentro de la ecuación.

Las relaciones Myanmar-China son muy intensas, en particular desde la llegada de la junta militar al poder y el deterioro de la relación del primero con India. China y Myanmar comparten una frontera de 2 000 kilómetros y China es el principal inversor, con un 26 % del total y socio comercial de Naypydaw, con 2 000 millones de dólares en 2022. El comercio bilateral entre India y Myanmar fue de 1 000 millones ese mismo año, lo que la

deja fuera del top cinco de socios comerciales[11]. Además, China ha sido junto con Rusia el principal proveedor de armamento a la junta militar, aunque en tiempos recientes India ha aumentado sus exportaciones significativamente hasta colocarse como tercer proveedor con 14 % del total de las armas importadas por Myanmar en 2023, frente al 29 % de China y el 42 % de Rusia[12].

Ante los históricos y fuertes lazos económicos y de seguridad entre Myanmar y China, el objetivo del gobierno de Modi bajo la Act East Policy ha sido no tanto intentar desplazar a China, como el asegurar la neutralidad birmana en la competición sino-india. Para ello, Nueva Delhi ha buscado intensificar la relación económica y de conectividad. Ejemplo de ello son los proyectos de interconectividad marítima y terrestre de Kaladan Multimodal Transit Transport Project y la India-Myanmar-Thailand Trilateral Highway (Gil, 2025). En el ámbito económico, la relación bilateral se benefició de la entrada en vigor del acuerdo de libre comercio entre India y ASEAN en 2010, que ha supuesto un importante impulso para las relaciones comerciales, con un crecimiento del 14 % entre 2010 y 2018[13].

Otro aspecto importante para Nueva Delhi es la cooperación en seguridad y antiterrorismo. La porosa frontera compartida entre ambos países y la inestabilidad tanto en el noreste indio como en las regiones de Sagaing birmanas Kachin, Chin muy afectadas por la guerra civil en el país tras el golpe de Estado de 2021, ha dado lugar a que grupos armados indios se asienten en Myanmar y desde ahí lanzar ataques en India. En 2019 ambos países participaron en operaciones conjuntas contra estos grupos armados en ambos lados de la frontera[14].

En suma, las relaciones indo-birmanas han fluctuado en las últimas décadas debido al apoyo de Nueva Delhi al movimiento democrático de la Liga Nacional para la Democracia frente a la junta militar, quien se apoyó más en China. Sin embargo, tras la llegada de Modi al poder y el impulso a la *Act East Policy*, India ha adoptado una posición más pragmática. Tras la restauración de la dictadura militar en 2021, a diferencia de en el

[11] Véase: Banco Mundial. (2022). Myanmar monthly trade data. [Consulta: 10/2/2025]. Disponible en: https://wits.worldbank.org/CountrySnapshot/en/MMR/textview
[12] SIPRI. (2023). Trends in international arms transfers, 2023. [Consulta: 10/2/2025]. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-03/2303_at_fact_sheet_2022_v2.pdf.
[13] Ministry of Commerce and Industry, Government of India. (2017). Foreign trade (ASEAN). [Consulta: 10/2/2025]. Disponible en: https://web.archive.org/web/20170602191719/http://commerce.gov.in/InnerContent.aspx?Id=74
[14] Véase: *The Hindu*. (2019). India, Myanmar conduct joint operation to destroy militant camps in Northeast. [Consulta: 10/2/2025]. Disponible en: https://www.thehindu.com/news/national/india-myanmar-conduct-joint-operation-to-destroy-militant-camps-in-northeast/article27956142.ece.

pasado, Nueva Delhi ha mantenido buenas relaciones con el gobierno de Min Aung Hlaing, incluyendo la venta de armas por un valor de más de 51 millones de dólares en 2023, según Naciones Unidas[15]. Ese apoyo al nuevo gobierno ha permitido mantener los proyectos de conectividad y cooperación de seguridad intactos, fortaleciendo la posición de India en el país con el objetivo de proyectarse hacia el Sudeste Asiático y estabilizar su región nororiental.

Reflexión global y conclusión

La creciente visibilidad de India a nivel global, cortejada por el bloque liberal por un lado y percibida cada vez más como un competidor estratégico por parte de China, proyecta una imagen de fortaleza e influencia que el propio Gobierno indio busca transmitir. Sin embargo, dicha imagen peca de cierto exceso de confianza. El paso de potencia media a gran potencia es siempre complejo porque requiere de una significativa expansión de capacidades y dispersión de recursos económicos, políticos y militares. En ese sentido, en este capítulo se ha querido apuntar al que se considera que es un flanco débil fundamental en la política exterior y de seguridad india: su vecindario de Asia meridional. Se ha enfocado a dos causas principales de esa debilidad. Primero, la creciente influencia de China en la región. Y segundo, el giro nacionalista en los Estados pequeños.

Como ya se ha visto, China percibe a India como un rival sistémico para sus ambiciones hegemónicas en Asia. Por tamaño territorial y poblacional, peso económico y potencial militar, India es el único país comparable a China en el continente. Además, su sistema político le abre la puerta a una red de potenciales apoyos, como el QUAD, que China no tiene y que supone una de sus principales debilidades estructurales (Kim, 2021). Ante ese *desafío indio*, China ha adoptado una estrategia de contención de su vecino que incluye aumentar la presión militar en la frontera compartida, incitando crisis como las del Doklam en 2017 y Galwan en 2020 y ofreciendo oportunidades de desarrollo económico, de infraestructuras y de seguridad al resto de Estados del subcontinente, en especial a través de su Iniciativa de la Franja y la Ruta. El objetivo de China es obligar a

[15] Véase: *DW*. How India is supporting Myanmar's military with arms. [Consulta: 10/2/2025]. Disponible en: https://www.dw.com/en/how-india-is-supporting-myanmars-military-with-arms/a-65733102

India a concentrar recursos y esfuerzos en su vecindario, desviándolos de otras iniciativas.

La creciente influencia china en Asia meridional es en parte resultado de la iniciativa de Beijing, pero por otro de los errores propios de Nueva Delhi. Como se ha analizado al inicio del capítulo, la influencia india en la política doméstica de sus vecinos ha sido una constante en la Asia meridional poscolonial. En la última década, sin embargo, la tendencia nacionalista-populista global se ha asentado también en la región. Esto ha conllevado un cambio de actitud hacia presiones externas, particularmente la india. El embargo económico a Nepal en 2015 para influir en su proceso constituyente o el apoyo incondicional a Sheikh Hasina en Bangladés a pesar del carácter autoritario de su régimen, han producido fuertes reacciones nacionalistas y anti-indias en estos países y abierto la puerta a una mayor influencia de otras potencias, particularmente China.

En el contexto actual, asentado sobre los dos ejes presentados, el enfoque indio hacia su vecindario requiere de cambios. La asimetría de poder, tanto económico como militar, entre India y sus vecinos es tan acusada que estos últimos ven con recelo la insistencia de Nueva Delhi en moldear el orden regional a través de las relaciones bilaterales con cada uno de ellos, en lugar de en foros multilaterales, como SAARC. Este enfoque paternalista, heredado del siglo XX, hoy es percibido como una forma de diplomacia coercitiva y no un genuino intento por parte de India por promover la estabilidad y prosperidad regionales.

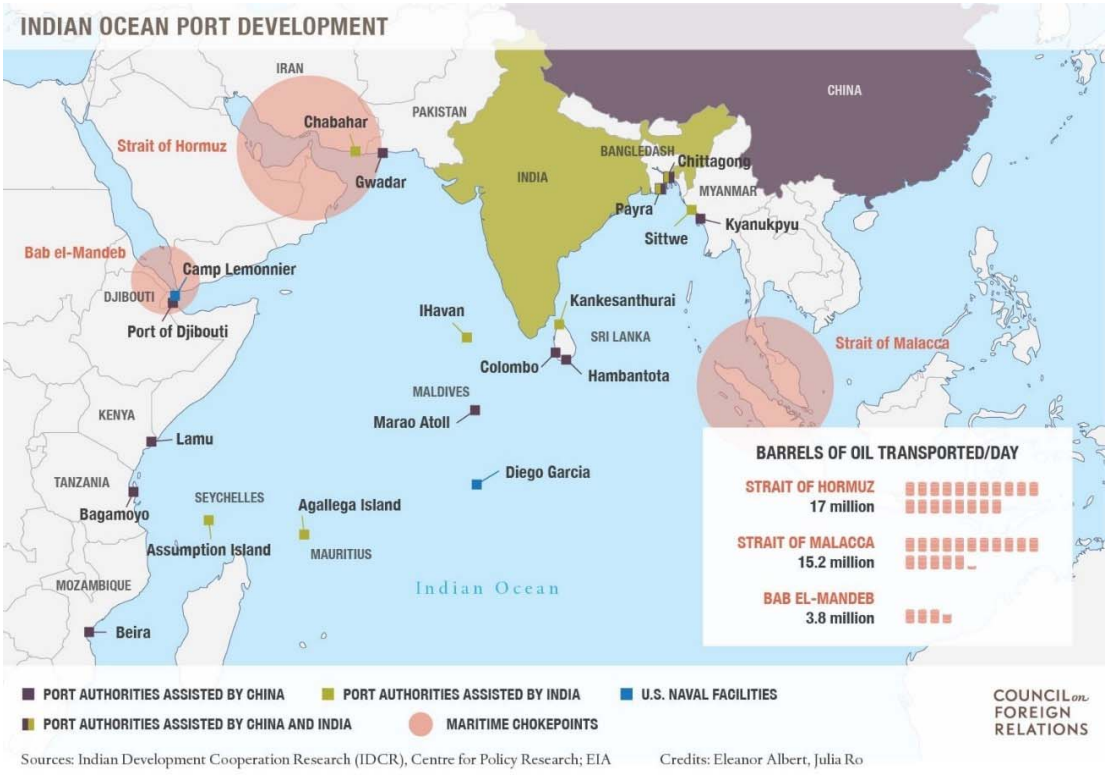
Asia meridional es reconocida como la unidad regional menos integrada a nivel global[16]. Sin embargo, todos los indicadores apuntan a que debería ser al contrario. Primero, el subcontinente es una masa terrestre inmensa y continua con un legado histórico, cultural y lingüístico común que le da una identidad muy cohesionada entre sus poblaciones. Segundo, el legado colonial británico conlleva que los modelos institucionales y legales de los Estados miembros sean muy similares. Tercero, el legado de infraestructuras coloniales, como carreteras, ferrocarriles o gestión del agua, es pan-regional y con inversión podrían recuperarse esas interconectividades. Y, por último, Asia meridional tiene una población de más de 2 000 millones de personas, el cuarto del total mundial y

[16] Véase: *UNESCAP*. (2018). Unlocking the potential of regional economic cooperation and integration in South Asia. [Consulta: 20/2/2025]. Dispinible en: https://www.unescap.org/publications/unlocking-potential-regional-economic-cooperation-and-integration-south-asia-potential.

una creciente clase media[17]. Esas potenciales sinergias representan una oportunidad para el desarrollo y la estabilidad regionales, pero también para repensar y relegitimar el liderazgo indio en Asia meridional, a través de un refuerzo de SAARC como foro multilateral, del que además China no es un Estado miembro.

Como afirma Raja Mohan (2007), sin la primacía y la estabilidad regional, un Estado no puede convertirse en una potencia global creíble. Asia meridional, como parte integral del Indo-Pacífico, se encuentra en un momento de cambio geopolítico y geoeconómico. A nivel del subcontinente, la polarización entre las potencias liberales y China se traduce en una creciente tensión de seguridad entre India y China. Por un lado, los choques fronterizos se han multiplicado recientemente. Por el otro, con la entrada de Nepal en la Iniciativa de la Franja y la Ruta en 2024, ya todos los países del subcontinente, menos India, son miembros de la iniciativa china. En el océano Índico, vía marítima fundamental para el comercio global, con el 80 % del mercado mundial de petróleo y un tercio del comercio en general, la presencia de grandes potencias se ha incrementado significativamente en la última década. India que ha sido la potencia hegemónica en este espacio se enfrenta ahora a la presencia naval china en Sri Lanka (Hambantota), Pakistán (Gwadar) y Yibuti. Otras grandes potencias nucleares, como EE. UU., Reino Unido y Francia, también poseen territorios e intereses en la zona. Incluso Pakistán está aumentando su potencial naval; con el zarpado del primero de los ocho submarinos comprados a China, pruebas para el lanzamiento de misiles balísticos desde sus recursos marítimos y un plan de ampliación de su armada de veinte a cincuenta embarcaciones en las próximas décadas[18]. Esta superpoblación militar preocupa a Estados insulares pequeños como Maldivas, Mauricio o Seychelles.

[17] Véase: *Asian Development Bank*. (2010). Asia's emerging middle class: past, present and future. [Consulta: 20/2/2025]. Disponible en: https://www.adb.org/sites/default/files/publication/27726/special-chapter-02.pdf
[18] Véase: Khalil, T. *et al.* (2024). Understanding naval competition in the Indian Ocean Region. *South Asian Voices*, 17 de diciembre. [Consulta: 20/2/2025]. Disponible en: https://southasianvoices.org/sav-qa-understanding-naval-competition-in-the-indian-ocean-region/



Por último, hay que destacar la incógnita de la presidencia de Donald Trump (2025-2029) y su impacto en dos ámbitos. Primero, qué estrategia adoptará con relación a China y, por ende, su compromiso con la consolidación del entramado liberal de iniciativas regionales como el QUAD, el Marco Económico Indo-Pacífico (IPEF) o el Corredor India-Oriente Medio-Europa, entre otros. Y segundo, si EE. UU. abandona la alianza liberal en favor de un enfoque realista-proteccionista, esto puede implicar una ruptura del orden internacional basado en normas que podría arrastrar a India y China a un enfoque similar en Asia meridional, con el evidente riesgo de confrontación que esto implica.

En suma, India tiene un importante frente abierto en su vecindario. La gestión de este nos dará indicaciones de la verdadera habilidad del país para convertirse en una superpotencia más allá de su tradicional esfera de influencia.

Bibliografía

Bhattarai, P. (2018). Negotiating between unequal neighbors: India's role in Nepal's recent Constitution-making process. *PRIF Working Papers*. 43, pp. 1-18.

Dabhade, M. y Pant, H. V. (2004). Coping with challenges to sovereignty: Sino-Indian rivalry and Nepal's foreign policy. *Contemporary South Asia*. 13(2), pp. 157-169.

Das, A. (2023). India's neighbourhood policy: challenges and prospects. *Jindal Journal of International Affairs*. 4(1), pp. 18-37.

Datta-Ray, D. K. (2013). The analysis of the practice of Indian diplomacy. En: Behera, N. C. (ed.). *India engages the world*. Nueva Delhi, Oxford University Press.

Gil, J. (2025). India y su apuesta por el Sureste Asiático. Luces y sombras de un proceso inacabado. *Araucaria*. 27(58), pp. 489-515.

Hagerty, D. T. (1991). India's regional security doctrine. *Asian Survey*. 31(4), pp. 351-363.

Hillman, J. (2018). Game of loans: how China bought Hambantota. *Center for Strategic and International Studies.*

Jaishankar, S. (2020). *The Indian way: strategies for an uncertain world*. Nueva Delhi, Harper Collins.

Jha, P. (2014). *Battles of the new Republic: a contemporary history of Nepal*. Nueva Delhi, Aleph.

Khilnani, S. (1997). *The idea of India*. Nueva Delhi, Penguin.

Kim, P. (2021). China's search for allies [en línea]. *Foreign Affairs*. [Consulta: 19 de febrero de 2025]. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-11-15/chinas-search-allies

Kochhar, K., Kumar, U. y Rajan, R. (2006). India's pattern of development. *Journal of Monetary Economics*. 53(5), pp. 981-1019.

López Areu, M. (2015). La nueva Constitución de Nepal desata un conflicto social [en línea]. *EsGlobal*. [Consulta: 2025]. Disponible en: http://hdl.handle.net/11531/25514

—. (2018). El populismo hinduista de Narendra Modi: reimaginando la nación india. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. 119, pp. 113-134.

—. (2021). La doctrina en política exterior de India y su rol en el nuevo reequilibrio de poder en el sistema internacional. *Internacia: Revista de Relaciones Internacionales*. N.º 2, pp. 102-128.

—. (2024). India ¿un verso suelto en las relaciones internacionales? *Política Exterior*. 221, pp. 86-100.

Mage, J. (2007). The Nepali Revolution and international relations. *Economic and Political Weekly*. 42(20), pp. 1834-1839.

Mattoo, A. y Subramanian, A. (2008). India and Bretton Woods II. *Economic and Political Weekly*. 43(45), pp. 62-70.

Mehta, P. B. (2009). Still under Nehru's shadow? The absence of foreign policy frameworks in India. *India Review*. 8(3), pp. 209-233.

Muni, S. D. (2017). Modi's 'Neighbourhood First' initiative. En: Singh, S. (ed.). *Modi and the world: (re)constructing Indian foreign policy*. Singapur, World Scientific.

Narlikar, A. (2006). Peculiar chauvinism or strategic calculation? Explaining the negotiating strategy of a rising India. *International Affairs*. 82(1), pp. 59-76.

Nehru, J. (2014). *Letters for a nation*. Gurgaon, Allen Lane.

Onta, P. *et al*. (2024). *Nepal in the long 1950s*. Katmandú, Martin Chautari Institute.

Poudyal, B. (2022). Why Nepal matters in the geopolitical chessboard. *Unity Journal*. 3(1), pp. 13-26.

Prasant, J. (2016). India-Nepal relations: on the threshold. En: Bhatnagar, A. y Passi, R. (eds.). *Neighbourhood First: Navigating ties under Modi*. Nueva Delhi, Observer Research Foundation, pp. 95-106.

Quanyu, S. (2005). Sino-Indian friendship in the Nehru era: a Chinese perspective. *China Report*. 41(3), pp. 237-252.

Raja Mohan, C. (2003). *Crossing the Rubicon: the shaping of India's new foreign policy*. Nueva Delhi, Viking.

—. (2007). India's neighbourhood policy: four dimensions. *Indian Foreign Affairs Journal*. 2(1), pp. 8-14.

Rizve, S. (2025). The revival of Bangladesh-Pakistan ties [en línea]. *Lowy Institute*. Disponible en: https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/revival-bangladesh-pakistan-ties

Subramanian, N. (2002). Identity politics and social pluralism: political sociology and political change in Tamil Nadu. *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*. 40(3), pp. 125-139.

Thapliyal, S. (2012). India and Nepal Treaty of 1950. *India Quarterly*. 68(2), pp. 119-133.

Wignaraja, G. *et al*. (2020). Chinese investment and the BRI in Sri Lanka [en línea]. *Chatham House*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/CHHJ8010-Sri-Lanka-RP-WEB-200324.pdf

World Bank. (2025). Nepal [en línea]. *World Bank*. [Consulta: 30 de enero de 2025]. Disponible en: https://www.worldbank.org/en/country/nepal/overview#3

*Mario López Areu**
Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Pontificia Comillas

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

78/2025 10 de diciembre de 2025

Pedro Sánchez Herráez

África siglo XXI: ¿Nuevo espacio de batalla?

África siglo XXI: ¿Nuevo espacio de batalla?

Resumen:

África, el continente en el que surgió el ser humano, con una riquísima y diversa historia y cultura, se enfrenta a una conflictividad y desestabilización crecientes. Pese a las ingentes riquezas existentes en su suelo, pese a su ingente capital humano, a su posición geográfica y a otros factores de fortaleza, lo cierto es que la situación, paulatinamente, se va degradando, y esos factores de fortaleza devienen en factores de debilidad.

En un planeta sumido en una competición global, y donde todos esos activos africanos son tremendamente importantes para lograr o mantener el estatus de potencia global, la pugna por los mismos es creciente, como creciente es la disputa en curso por el planeta.

Y para ello, e instrumentalizando por medio de la desinformación —con raíces foráneas en muchos casos— esa diversidad, se desestabiliza a unos Estados en muchos casos ya débiles, radicalizando grupos, etnias y credos y haciendo así bueno el adagio de «divide y vencerás».

Un somero análisis de esta cuestión y una reflexión final conforman el presente «documento».

Palabras clave:

África, conflicto, diversidad, desinformación, desestabilización, Estados.

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

Africa in the 21st century: a new battleground?

Abstract:

Africa, the continent where humankind first emerged, with its rich and diverse history and culture, is facing growing conflict and destabilisation. Despite the enormous wealth of its soil, its vast human capital, its geographical position and other strengths, the truth is that the situation is gradually deteriorating, and these strengths are becoming weaknesses.

On a planet engulfed in global competition, where all these African assets are tremendously important for achieving or maintaining global power status, the struggle for them is growing, as is the ongoing dispute over the planet itself.

To this end, by exploiting this diversity through disinformation – often originating from abroad – states that are already weak in many cases are destabilised, radicalising groups, ethnicities and creeds and thus proving the adage 'divide and conquer' to be true.

A brief analysis of this issue and a final reflection make up this 'Document'.

Keywords:

Africa, conflict, diversity, disinformation, destabilisation, States.

Introducción: ¿África es relevante en el nuevo siglo?

África no es un país, sino un gran continente; de hecho, simplemente por extensión —más de 30 millones de kilómetros cuadrados— abarca una quinta parte de las tierras emergidas del planeta; y, además, se encuentra ubicado entre los océanos Atlántico e Índico, y con el mar Mediterráneo al norte. Un gran espacio entre mares… en una era de competencia geopolítica[1] por el control de los mismos.

En esos inmensos espacios se encuentra una gran riqueza mineral, constituyendo el continente una de las principales fuentes de recursos del planeta, pues cuenta con la tercera parte de las reservas minerales del mundo; y, además, es especialmente rico en determinados elementos tales como metales preciosos, diamantes o las cada vez más importantes «tierras raras» y minerales estratégicos[2], imprescindibles para las nuevas tecnologías de la información y las energías renovables, elementos cada vez más demandados y codiciados.

Y a todos estos aspectos, es preciso sumar un poderoso dividendo demográfico —proporción de personas en edad laboral—, pues no solo la población de África es la que más crece de todo el mundo —y va a continuar haciéndolo— sino que el 60 % de la misma se encuentra por debajo de los 25 años[3], y considerando las altas tasas de natalidad, la tendencia es creciente. La población africana se convierte, así, en una de las potenciales fuentes de mano de obra[4] del planeta y en un nuevo mercado[5] para los productos y servicios de otras potencias y naciones.

Es necesario, también, considerar que África comprende múltiples espacios y regiones, lo cual, sumado a ser la cuna de la humanidad, ha generado en esa población una tremenda y poderosa diversidad que ha dado lugar a la conformación de una gran

[1] VV. AA. «Geopolítica azul: los océanos, espacios clave en el nuevo orden global», *Cuaderno de Estrategia* 227. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2024. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/cuadernos-de-estrategia-227
NOTA: Todos los vínculos del presente documento se encuentran activos a fecha de cierre del mismo, 1 de diciembre de 2025.
[2] SEGURA CLAVELL, José. «Las tierras raras y la geopolítica de los minerales», *esÁfrica*. 17 de febrero de 2025. Disponible en: https://www.esafrica.es/politica-geopolitica/las-tierras-raras-y-la-geopolitica-de-los-minerales/
[3] UNITED NATIONS POPULATION FOUND. *The Demographic Dividend Atlas for Africa: Tracking the Potential for a Demographic Dividend.* 2017. Disponible en: https://www.unfpa.org/resources/demographic-dividend-atlas-africa-tracking-potential-demographic-dividend
[4] CHINA DAILY.COM. «Chinese shoemaker finds a snug fit in Ethiopian market». 19 de junio de 2025. Disponible en: https://www.chinadaily.com.cn/a/202506/19/WS6853613fa310a04af22c721c.html
[5] BUSSINESSTECH. «Africa: the next frontier of global markets growth». 27 de noviembre de 2025. Disponible en: https://businesstech.co.za/news/industry-news/844703/africa-the-next-frontier-of-global-markets-growth/

heterogeneidad y riqueza[6] —cultural, lingüística, etcétera— sin parangón en otros continentes del planeta. Y esa riqueza y diversidad puede ser empleada tanto como elemento de poder blando en el continente —y fuera del mismo, en los cientos de millones de africanos de la denominada «diáspora africana»[7]—, como también puede instrumentalizarse como motor de exacerbación de diferendos con el viejo adagio de «divide y vencerás».

Por estas, y por otras razones, parece que África es relevante… y mucho más relevante, si cabe, en una era de confrontación geopolítica, donde viejas y nuevas potencias disputan a escala global, en un mundo interconectado y globalizado, por alcanzar sus intereses y ocupar la posición de poder a la que aspiran, en un entorno revisionista donde las normas y reglas del llamado «orden mundial» han saltado por los aires y en el cual, incluso, la dialéctica de la guerra nuclear vuelve a tener su espacio[8]. Y parece que África deviene en un seguro espacio de batalla… comenzando por la propia pugna por ese —o ciertas partes— de ese inmenso espacio, y continuando con sus propias disputas internas.

¡La importancia de la geografía!

A escala planetaria, la posición geográfica que ocupa el continente motiva que sus costas conformen varios de los *choke points*, varios de los puntos de estrangulamiento más importantes del planeta. Así, de norte a sur y en sentido de las agujas del reloj, es posible localizar el estrecho de Gibraltar[9], el canal de Suez[10], el estrecho de Bab el Mandeb[11] y el cabo de Buena Esperanza[12] (los puntos 2, 5, 6 y 3 de la

[6] CEEDO, Buur. «La riqueza de la diversidad cultural africana: desafíos sociales y su contribución al mundo», *Historia General de África*. 8 de febrero de 2025. Disponible en: https://historiadeafrica.com/la-riqueza-de-la-diversidad-cultural-africana-desafios-sociales-y-su-contribucion-al-mundo/

[7] PETTIGREW, Gary. «La diáspora africana: desmitificada», *African Ancestry*. 10 de mayo de 2024. Disponible en: https://africanancestry.com/es/blogs/glossary/african-diaspora-demystified

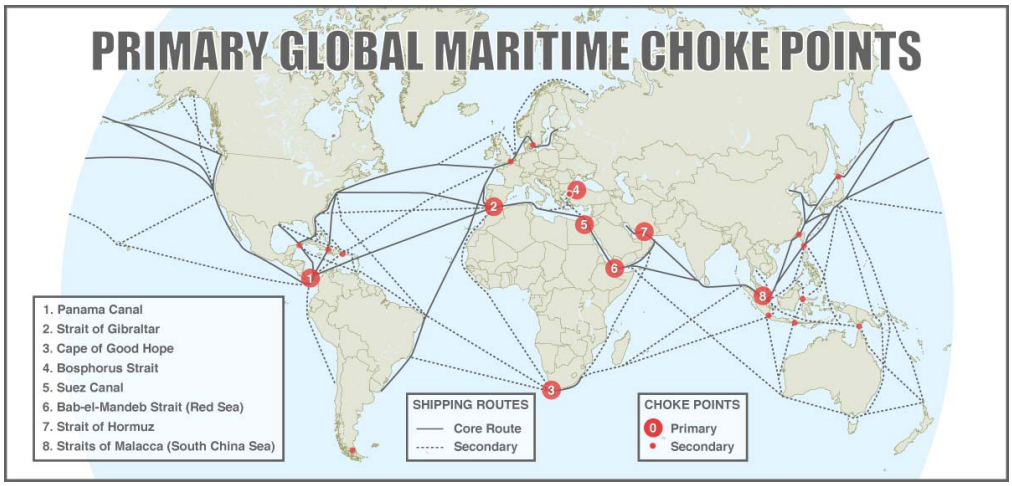
[8] VALDÉS FERNÁNDEZ, Ricardo. «El actual contexto de retórica nuclear», *Revista Española de Defensa*. Noviembre 2024, pp. 56-59. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2024/11/p-56-59-red-421-nucleares.pdf

[9] CARROUÉ, Laurent. «El estrecho de Gibraltar: una puerta, un cerrojo y una interfaz estratégica, entre el Atlántico y el Mediterráneo, Europa y África», *CNES*. Disponible en: https://cnes.fr/geoimage/el-estrecho-de-gibraltar-una-puerta-un-cerrojo-y-una-interfaz-estrategica-entre-el-atlantico-y-el

[10] SOUTH PACIFIC LOGISTICS. «¿Qué es el canal de Suez y por qué es importante para el transporte marítimo?», *Transporte marítimo*. 15 de diciembre de 2023. Disponible en: https://web.splogistics.com/blog/post/1024/que-es-el-canal-de-suez-y-por-que-es-importante-para-el-transporte-maritimo

[11] RAGA AGUILERA, Ana. *El estrecho de Bab el-Mandeb: consideraciones geopolíticas del estratégico cuello de botella*. Documento de Opinión IEEE 19/2020, 10 de marzo de 2020. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO19_2020ANAAGU_BabMandeb.pdf

imagen adjunta) puntos de paso que constituyen auténticos cuellos de botella para el tráfico marítimo mundial, y que, por tanto, se constituyen como puntos de interés geopolítico de primer orden.



Fuente: LAURIAT, George. «Global maritime choke points», *Ajot*. 19 de abril de 2021. Disponible en: https://www.ajot.com/premium/ajot-global-maritime-choke-points

Si se considera que más del 80 % del comercio mundial discurre por los océanos[13], y que las cadenas de valor y flujos comerciales cada vez adquieren una mayor relevancia para la economía y la propia supervivencia de las naciones —baste pensar en la cantidad de recursos energéticos que viajan por mar hacia Europa—, resulta patente la trascendencia de dichos espacios clave. Que Yibuti, un pequeño país —23.200 km^2 y una población que no llega al millón doscientos mil habitantes— cuente con bases militares[14] de cinco países —incluyendo los Estados Unidos—, y que haya otros más interesados en desplegar en el mismo, debido a su ubicación cerca del estrecho de Bab el Mandeb, en la parte sur del mar Rojo, da fe de esta realidad.

[12] HERNÁNDEZ DÍAZ, José Rafael. «Cabo de Buena Esperanza, de ruta clave a zona de incertidumbre», *Puente de Mando*. 24 de febrero de 2025. Disponible en: https://www.puentedemando.com/cabo-de-buena-esperanza-de-ruta-clave-a-zona-de-incertidumbre/

[13] ONU. «Transporte marítimo: UNTACD publica nuevas estadísticas». 23 de abril de 2025. Disponible en: https://unctad.org/es/news/transporte-maritimo-unctad-publica-nuevas-estadisticas

[14] DESCIFRANDO LAGUERRA. «Mapa de las bases militares extranjeras en Yibuti». 17 de febrero de 2024. Disponible en: https://www.descifrandolaguerra.es/mapa-de-las-bases-militares-extranjeras-en-yibuti/

Desde una visión más centrada en el propio continente, África se caracteriza por contar con una elevada altitud media —unos 600 metros sobre el nivel del mar— y una orografía muy uniforme, lo cual implica que, pese a los miles de kilómetros de costa de África, esta, en su conjunto, no cuente con una gran cantidad de espacios adecuados para construir puertos, así como con comunicaciones hacia el interior del continente.

Si bien es recorrida por grandes ríos (basta recordar el Nilo, el Níger, el Congo…) estos no permiten una navegación sencilla hacia el interior, pues en su cauce se encuentran cataratas y obstáculos que les impiden constituirse en vías de entrada y salida desde las tierras interiores; igualmente, el hecho de que las cabeceras de los ríos o sus cauces no se encuentren próximos ha impedido secularmente la interconexión de los mismos, dificultando la movilidad en el interior de ese vasto continente y la aparición de grandes regiones más homogéneas. Por ello, y como se apuntaba previamente, en África es posible encontrar, debido a esa inmensa multitud de espacios[15], una también inmensa heterogeneidad de gentes y lenguas, de culturas y usos distintos, debida, entre otros factores, a las dificultades a la movilidad interna creadas por la geografía.

Por otra parte, la mayor parte de la población mantiene un estilo de vida rural, relacionado con el sector primario (agricultura y ganadería esencialmente, sin olvidar la actividad minera), por lo que se concentra en las zonas donde el agua es más accesible. Así, a lo largo de los ríos y caudales de agua —basta pensar en el río Nilo y las civilizaciones que han surgido en su entorno— se concentra una gran parte de esa población que crece de manera casi exponencial, generándose, de manera creciente, una lucha por recursos tan básicos como el agua potable y la tierra fértil. Si esa dependencia de dichos recursos se analiza bajo el prisma del cambio climático[16] y el ya citado crecimiento demográfico, la situación deviene en crítica en muchas zonas.

Y, ante esas dificultades, la gente migra; migra a las ciudades africanas —que crecen de manera desaforada, incluyendo las megaciudades[17] de más de diez millones de habitantes—, migra fuera del continente —incrementando esa diáspora africana—. Y esa migración genera poderosos efectos, dentro y fuera de África.

[15] MARSHALL, Tim. *Prisioneros de la geografía*. Ediciones Península, 2017, pp. 169-163.
[16] UNICEF. *Sequía en África, un desafío humanitario urgente*. 4 de marzo de 2025. Disponible en: https://www.unicef.es/blog/sostenibilidad/sequia-en-africa
[17] SOLER, David. «Las megaciudades del futuro en África», *Africa Mundi*. 1 de noviembre de 2021. Disponible en: https://www.africamundi.es/p/las-megaciudades-del-futuro-en-africa

Pero África no es un país, es, como se ha señalado, un continente muy diverso y variopinto[18]; pero, claro, también tiene una división política, una división del espacio en Estados. Y, como el espacio es grande, pues…

¡África no es un país, son muchos, pero…!

La división administrativa de África[19] procede en gran parte de la época de la descolonización. De hecho, la mayor parte de sus 54 países, de sus Estados nación surgieron durante la década de los 60 del siglo pasado, en una de las últimas oleadas de descolonización del planeta. Esto implica, a su vez, que en muchos casos las fronteras de las antiguas colonias, trazadas con tiralíneas y establecidas en función de los intereses de las potencias, no respetaron ciertos límites y fronteras previas de los diferentes grupos humanos africanos, lo cual constituye, potencialmente y de facto, una poderosa fuente de conflictos.

De hecho, aún hoy se sigue señalando la colonización y sus efectos y consecuencias como la culpable de prácticamente todos —o gran parte— de los males del continente. Así, Cristina Duarte, asesora especial para África del secretario general de Naciones Unidas, destaca el impacto del colonialismo en gran parte de las carencias y dificultades de gobernanza de África, pues esa acción colonial, explica[20], condujo a la formación de tres geografías diferenciadas: de un lado, el territorio administrativo de un país, el determinado por sus fronteras, mientras que por otro se encuentra el determinado por los grupos étnicos existentes, geografía que trasciende las fronteras de dichos Estados; y, por último, señala la geografía que pone de manifiesto la presencia real del Estado, el espacio en el cual el gobierno ejerce su acción y presencia, y que tiende a concentrarse en la capital y en algunas zonas, quedando amplios espacios fuera del control real y efectivo del Estado.

Y, ante esa diversidad de geografías, continúa, y ante los movimientos transfronterizos que son percibidos como amenazas y que a menudo intentan o generan intentos de cerrar fronteras, señala que no se puede contener una realidad histórica que trasciende

[18] FALOYIN, Dipo. *África no es un país*. Editorial Capitán Swing, 2024.
[19] GIL, Albert. «El mapa político de África», *El Orden Mundial*. 15 de agosto de 2023. Disponible en: https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/mapa-politico-africa/
[20] UNITED NATIONS. *Root Causes of Conflicts in Africa Must Be Addressed beyond Traditional Response, Special Adviser Tells Security Council Debate on Silencing Guns*. Meetings Coverage and Press Release, SC/15249, 30 de marzo de 2023. Disponible en: https://press.un.org/en/2023/sc15249.doc.htm

los límites de los países… cuestión siempre compleja de gestionar y que choca con la estructuración del continente en Estados, las estructuras responsables de ejercer la soberanía sobre el territorio y la población que les compete.



La estabilización de una nación, el propio proyecto de construcción nacional descansa sobre unos pilares esenciales para materializar ese proyecto en común de gentes y personas, cada una con sus ideas e intereses, pero unidas por un bien común y por un interés común.

Esos pilares pueden recibir diferentes denominaciones, o en lugar de tres, como en la imagen adjunta[21], subdividirse en varios más; pero el hecho es que es necesario una mínima seguridad inicial —esa es la razón primigenia que agrupa a las personas, el «juntos somos más fuertes»—, y a partir del establecimiento de una suerte de «contrato social», por el que se ceden competencias y atribuciones a un sistema de gobierno, este proporciona no solo la seguridad, sino que establece las bases —infraestructuras, legislación, etc.— que permiten el crecimiento económico y social de esa población, lo cual redunda directamente, a su vez, en una mejora de la seguridad, tanto interna por incrementar la cohesión por esa mejora del nivel de vida como exterior, al poder aumentar la recaudación de impuestos ante ese mayor desarrollo económico y potenciar así las herramientas de seguridad, en una suerte de círculo virtuoso. Ese es, a grandes rasgos, el proceso seguido en la construcción de los Estados nación del planeta… como también la de su destrucción.

Si el ciclo gira en sentido perverso —en lugar de más seguridad, más gobernanza y más desarrollo económico y social gira en sentido opuesto, menos, menos y menos—, el Estado se desestabiliza y entra en una poderosa espiral descendente; si además tiene pocos recursos económicos —como acontece en muchos países africanos— si

[21] EJÉRCITO ESPAÑOL. *Operaciones de estabilización, Mando de Adiestramiento y Doctrina*, PD2-001 (vol. 3). 2013, página 10.

además, la presencia y acción de gobierno es débil o inexistente en muchas partes del mismo, y si la población no percibe una mejoría de su situación, antes bien, un empeoramiento de la misma, la desestabilización es un hecho, y además, un hecho y efecto recurrente empleado por actores, tanto internos como externos, que buscan cumplir sus propios objetivos[22].

Si el Estado va dejando de tener presencia en parte del territorio, creándose un vacío de poder, un vacío de gobernanza, resulta necesario recordar que en geopolítica los vacíos siempre se llenan, y en el caso del continente africano esos vacíos son ocupados esencialmente por grupos terroristas yihadistas o grupos de crimen organizado, o por etnias o grupos étnicos que pueden estar, en muchos casos, instrumentalizados por potencias extranjeras.

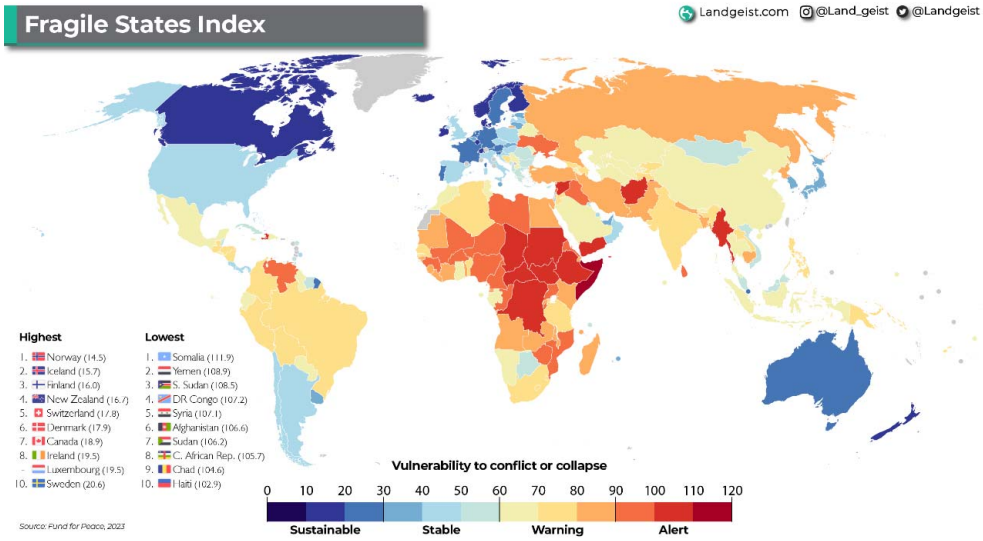
¿Y qué ocurre cuando crece la inestabilidad?

¡Estados desestructurados, semillero de inseguridad!

La cantidad de Estados débiles[23] o fallidos es muy grande en el continente africano, como puede apreciarse en la imagen incluida a continuación. Y resulta muy fácil superponer este mapa de Estados débiles con el de conflictos en curso en África —que también son una cantidad significativa—. ¿Será una coincidencia casual?

[22] Muestra de la certeza de esta afirmación, apuntar lo siguiente, extraído del manual de contrainsurgencia del Ejército Español: «A grandes rasgos, el efecto del proceso de actuación de una insurgencia es el siguiente: se genera inestabilidad (o al menos, se crea dicha percepción), lo que automáticamente conlleva la ralentización de la actividad económica (retirada de capital extranjero, disminución de las inversiones locales, cierre de negocios, etc.); esta menor actividad económica conduce a un aumento del desempleo, lo que incrementa sustancialmente el malestar social y conlleva una mayor demanda de asistencia social, en un momento en el que el Estado recibe unos ingresos más bajos debido a una menor recaudación vía impuestos. Ante esa situación, aumenta la pérdida de legitimidad del Estado (el argumento es: «para qué se necesita, si no me proporciona nada») y crece la corrupción y las economías sumergidas y paralelas al margen de la actividad oficial. Si no se invierte la tendencia, se producirán emigraciones masivas en busca de una situación de seguridad y estabilidad económica mayor. Mientras, en la zona en cuestión, el poder institucional no solo pierde su legitimidad, sino que la incapacidad económica de mantener adecuadamente las herramientas de seguridad (ejército y policía) y sus estructuras judiciales conducen a la pérdida del monopolio de la violencia, apareciendo el cobro por protección, la pérdida de la conciencia de ciudadano y el agrupamiento por clanes y grupos como medida de seguridad ante los grupos insurgentes y mafiosos cada vez más poderosos y menos cuestionados. Finalmente, el Estado pierde el control de amplias zonas del territorio, dejan de custodiarse las fronteras, y gobierno e instituciones no son más que figuras desprovistas de capacidad real y moral de actuar». *Ejército español, Contrainsurgencia, Mando de Adiestramiento y Doctrina, PD3-301*. 2008, pp. 3-5.

[23] LANDGEIST. *Fragile states index*. 4 de julio de 2023. Disponible en: https://landgeist.com/2023/07/04/fragile-states-index/



Fuente: LANDGEIST. *Fragile states index*. 4 de julio de 2023. Disponible en: https://landgeist.com/2023/07/04/fragile-states-index/

De hecho, el continente africano se encuentra en un momento en el que la inestabilidad es la más elevada desde el final de la Guerra Fría, con gran parte de espacios sujetos a conflictos, y además, en un entorno de desorden global[24]. Durante la Guerra Fría, ambas potencias, tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética, contribuían al sostenimiento de ciertos Estados, e intentaban atraer a otros «a su causa» en esa competencia global existente, empleándolos como piezas de ese tablero mundial que ambos querían controlar. Acabada la Guerra Fría, desaparecida la Unión Soviética y el interés geopolítico de los Estados Unidos por mantenerse en el continente, muchos países entraron en una peligrosa deriva, sin los apoyos necesarios para lograr un cierto grado de estabilización. Y por ello la mayor parte de las regiones africanas se encuentran afectadas por conflictos.

Ello, además, es necesario tenerlo presente a la luz de la realidad mundial, de ese desorden global[25] en el cual nos encontramos sumidos. Y a esto se le suma las dificultades económicas generadas, en un entorno ya de debilidad y entre otros

[24] INTERNATIONAL CRISIS GROUP. «Eight priorities for the African Union in 2025», *Briefing 205/ Africa*. Disponible en: https://www.crisisgroup.org/africa/african-union-regional-bodies/b205-eight-priorities-african-union-2025

[25] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *La nueva pugna de las potencias: ¿guerra mundial 3.0 o guerra fría 2,0?*. Documento de Análisis IEEE 28/2023. 19 de abril de 2023. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA28_2023_PEDSAN_Potencias.pdf

aspectos, por el impacto de la pandemia de la COVID-19 y la guerra en Ucrania[26], que ha incrementado el coste y la dificultad para acceder a alimentos y combustible a millones de personas, sin olvidar que en esa reordenación global actual las instituciones y organizaciones internacionales han caído en gran parte en el descrédito —baste, como simple ejemplo, los comentarios relativos a que el mundo actual no es capaz de resolver las crisis y conflictos, pues solo sirve para que se cumplan los intereses de cinco naciones: los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que se pueden encontrar en la obra publicada por el presidente turco Erdogan[27]— con lo cual las condiciones de vida de millones de personas empeoran y no se percibe solución. De hecho, se llega a apuntar[28] que para la generación Z africana el contrato social se ha roto.

Esa inestabilidad creciente genera la posibilidad, y a la vez se ve realimentada por las narrativas de ciertas potencias extranjeras —Rusia y China, entre otras— que soplan sobre los rescoldos existentes —¿en qué grupo humano no existen rescoldos relacionados con agravios del pasado? (sean los agravios reales o no los sean tanto)— radicalizando las posiciones; y, en el caso de África, especialmente sobre los rescoldos relacionados con la colonización, sobre los efectos que la misma tuvo en el continente. Así, la colonización —y las antiguas potencias coloniales— se convierten en culpables de todos los males de los pueblos africanos, y, se abunda, es la colonización —del pasado y del presente— la que impide el desarrollo económico de dichos países. En el pasado, esas potencias coloniales, que incluso fueron esclavistas, forzaron a la población nativa, arrebatada por la fuerza de sus hogares y llevada a otros continentes, a trabajar hasta la muerte para enriquecer a sus amos, y en la actualidad, por medio de sus organizaciones internacionales, por medio de ese «orden internacional» creado a su imagen y semejanza pretenden seguir enriqueciéndose a costa de los pueblos africanos en una suerte de una nueva colonización encubierta, de un neocolonialismo[29] complejo de combatir.

[26] HAMEIDA, Ebbaba. «La guerra en Ucrania mata en África: "si no podemos comer, no podemos vivir"», *RTVE*. 13 de junio de 2022. Disponible en: https://www.rtve.es/noticias/20220613/guerra-ucrania-mata-hambre-africa/2383917.shtml

[27] ERDOGAN, Recep Tayyip. *A fairer world is possible: a proposed model for a United Nations reform*. Turkuvaz Kitap, 2021.

[28] PIA. «La "primavera" de la generación Z». 8 de septiembre de 2024. Disponible en: https://noticiaspia.com/la-primavera-de-la-generacion-z/

[29] YAO NICAISE, Adu. «The challenges of combating nocolonialism in Africa», *Valdai Club*. 2 de julio de 2025. Disponible en: https://valdaiclub.com/a/highlights/the-challenges-of-combating-neocolonialism/

Y por ello las disputas y conflictos en África van creciendo a gran velocidad, en un entorno de Estados desestructurados y débiles y en muchos casos por medio de la instrumentalización de conflictos locales mediante el empleo de fuerzas delegadas, fuerzas *proxys*, armando a facciones, etnias o grupos que en respuesta a esa ayuda confieren ventajas geopolíticas de todo tipo a las potencias que los apoyan y que buscan cumplir sus propios objetivos e intereses, desde la obtención de espacios clave a facilitar el flujo de recursos de todo tipo —de oro a uranio, pasando por minerales estratégicos, tierras raras, hidrocarburos, etcétera—. El conflicto en Libia, iniciado en el 2011, puede contemplarse como un paradigma[30] de esta situación.

Los prolongados y crecientes conflictos en África están agravando[31] la crisis de gobernanza en el continente, incrementando la tensión y dificultades en muchas regiones ya frágiles y tensionadas, permitiendo la injerencia creciente de actores internacionales por medio de fuerzas delegadas, el tráfico de recursos y la manipulación por medio de la desinformación.

A la luz de las circunstancias endógenas y exógenas que concurren, la pregunta que se deriva automáticamente ante ese complejísimo escenario es ¿hay solución?

¿Conflictos sin solución?

De hecho, en ocasiones se señala la inevitabilidad de los conflictos en África[32], precisamente por la configuración plural y multinacional de la mayor parte de los Estados. Por ello se apunta a dos como las dimensiones básicas de esos conflictos: una interna, fruto de esa composición y estructura multiétnica de los propios Estados, y otra internacional ligada al impacto del colonialismo, del imperialismo de ciertas naciones y de las redes económicas y cadenas de valor globales.

[30] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Libia: ¿el modelo de conflicto del siglo XXI?* Documento de Análisis IEEE 21/2019. 3 de julio de 2019. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA21_2019PEDSAN_Libia.pdf

[31] AFRICA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES. «Africa´s 2024 security trends in 10 graphics». 17 de diciembre de 2024. Disponible en: https://africacenter.org/spotlight/africa-2024-security-trends-graphics/

[32] MOHAMED, Isa, SALIFU EDACHE, Samuel y MARTIN, Anointing. «An Analysis of the Causes and Dynamics of African Conflicts». Taraba State University, noviembre 2021. Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Isa-Mohammed-Phd/publication/358895707_An_Analysis_of_the_Causes_and_Dynamics_of_African_Conflicts/links/621bf7466051a16582fe985d/An-Analysis-of-the-Causes-and-Dynamics-of-African-Conflicts.pdf?origin=publication_detail&_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uRG93bmxvYWQiLCJwcmV2aW91c1BhZ2UiOiJwdWJsaWNhdGlvbiJ9fQ&__cf_chl_tk=sC9FuNsIBgpjvmzv7C1IGwPdbv7harBiK8aSJ1Xpd8E-1763485440-1.0.1.1-WYcK81cWN5HSPPacOxanFXqMgwUuoD57VntdQrE5D5Q

Edward Azar enuncia una teoría[33] que denomina «el conflicto social prolongado», para el que expresa que esencialmente se conforma por luchas prolongadas y en muchas ocasiones violentas entre diferentes grupos comunitarios por necesidades básicas como son la seguridad, el reconocimiento, la capacidad de acceso político y a las instituciones de gobierno y la participación y la consecución de beneficios del sistema económico que se genere. Y estos conflictos, a diferencia de las guerras interestatales tradicionales, son muy complejos, de larga duración y se encuentran animados e impulsados por las señas de identidad y las reivindicaciones instaladas en lo más profundo del ser de los grupos involucrados, en muchas ocasiones con raíces profundas en la historia, e incluso, para más inri, involucrando en ocasiones a actores externos, sean estatales, no estatales o incluso internacionales.

Por ello, y dado que afectan a necesidades básicas, alimentan un ciclo constante de hostilidad y violencia, pues, como se ha indicado previamente, motivan que el ciclo de estabilización no gire en el sentido virtuoso, sino todo lo contrario, lo hace en sentido perverso, y por ello son conflictos multidimensionales que requieren de una compleja, difícil y, normalmente, muy costosa solución. Baste pensar que, además del coste en vidas humanas —y que alimenta un nuevo ciclo de odios y deseos de venganza— se estima que cada año de conflicto supone la pérdida de entre dos y tres puntos del producto interior bruto del país[34] —en naciones en muchos casos ya empobrecidas—, a lo que es preciso sumar el incremento en costes relacionados con la defensa, en detrimento, normalmente, de programas y servicios de asistencia social.

Y, además, y aunque no se sea sujeto de conflictos, el que estos se produzcan en los países vecinos o incluso en algún lugar del propio continente tiene efectos sobre todo los demás países, en una población acostumbrada a la movilidad como parte inherente de la vida y con unas fronteras estatales no solo porosas, sino que cuentan, en muchos casos, con pocos recursos para su salvaguarda y/o no representan nada o casi nada para esas masas humanas que buscan mejores opciones de vida. Así, los migrantes forzados en muchas ocasiones se convierten en refugiados en naciones que ya tienen, dado su nivel económico y capacidades, dificultades para atender a sus propios ciudadanos. De hecho, unos 45 millones de

[33] AZAR, Edward A. *The management of protracted social conflict*. Dartmouth Publishing Co Ltd. 1990.
[34] AFD. «Armed conflicts in Africa: a continent “trapped in stereotypes”?». 27 de enero de 2025. Disponible en: https://www.afd.fr/en/impact-interventions-conflict-africa

personas —es decir, casi la población de toda España— se han desplazado debido a los conflictos[35] existentes en el continente. Y la situación empeora hasta tal punto que incluso Sudáfrica, una de las potencias africanas, observa el incremento de disturbios[36] entre diferentes grupos étnicos, especialmente con los procedentes de otras latitudes del continente.

Sin embargo, y ante las acusaciones constantes y frente a la culpabilización de todo al colonialismo —sin minorar ni un ápice la carga de culpa existente, que genera una «pesada mochila» histórica con impacto en el presente— no es menos cierto que, ante argumentos como el trazado de fronteras con tiralíneas como responsable de muchos de los males actuales —esas fronteras que pueden ser contempladas como «cicatrices del pasado y heridas del presente»[37]— conviene recordar que pudieron ser modificadas, en uso de su soberanía, por los países africanos una vez alcanzada su independencia. Basta recordar el nacimiento de Sudán del Sur en el año 2011[38], escindido del antiguo Sudán.

De hecho, el primer problema al que se enfrentó la Organización para la Unidad Africana, creada el 25 mayo 1963 en Addis Abeba, fue el debate sobre la «sacralidad» de las fronteras; finalmente, en la Carta Fundacional[39] de la organización, en su artículo 3, se ratificaba el respeto a las fronteras heredadas de la colonización[40].

La razón para esa decisión de no cambiar las fronteras, como recientemente (21 de febrero del año 2022) señaló[41] el embajador de Kenia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas —con ocasión de la situación existente entre Ucrania y Rusia, que desembocaría en guerra— es que el hecho de intentar crear nuevos Estados en África,

[35] GEOPOLITICAL FUTURES. Africa´s worsening refugee crisis». 23 de mayo de 2025. Disponible en: https://geopoliticalfutures.com/africas-worsening-refugee-crisis/
[36] UNITED NATONS. «South Africa 'on the precipice of explosive xenophobic violence', UN experts says». 15 de julio de 2022. Disponible en: https://news.un.org/en/story/2022/07/1122612
[37] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Siglo XXI: Fronteras… ¿cicatrices de la historia o heridas del presente?* Documento de Análisis IEEE 61/2023. 6 de septiembre de 2023. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/siglo-xxi-fronteras-cicatrices-de-la-historia-o-heridas-del-presente
[38] PALACIÁN DE INZA, Blanca. *Sudán del Sur: una adolescencia conflictiva*. Documento de Análisis IEEE 39/2025. 28 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee.-sud%C3%A1n-del-sur-una-adolescencia-conflictiva
[39] *OUA Charter*. 25 de mayo de 1963. Disponible en: https://au.int/sites/default/files/treaties/7759-file-oau_charter_1963.pdf
[40] ARCONADA LEDESMA, Pablo. «El nacimiento de la OUA y obstáculos africanos», *Africaye.org*. 2 de junio de 2020. Disponible en: https://www.africaye.org/nacimiento-oua-obstaculos-africanos/
[41] KIMANI, Martin. «Statement to an Emergency Session of the UN Security Council on the Situation in Ukraine», *American Rhetoric*. 22 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.americanrhetoric.com/speeches/martinkimaniunitednationsrussiaukraine.htm

removiendo las fronteras heredadas de la época colonial sobre la base de una homogeneidad étnica, racial o religiosa, hubiera supuesto el estallido de guerras sangrientas que se seguirían librando hoy día, y que en lugar de esa opción se planteó la necesidad de avanzar en la integración económica, política y social en el continente, en lugar de crear esas naciones centradas en sí mismas y con peligrosas nostalgias.

En esencia, y dicho en otros términos, se trataría de activar adecuadamente los pilares del ciclo de estabilización para que la identidad de «ciudadano» de un país evitase que otro tipo de identidad generase conflictos por esa razón… y pensar que eso no es posible implica, automáticamente, validar de manera implícita la necesidad de que los Estados tengan «pureza» étnica, religiosa… y se estaría admitiendo y validando la imposibilidad de crear un Estado nación con algún tipo de diversidad. ¿Y eso es posible en un mundo global?

A modo de conclusión

En un mundo global no hay espacio lejano, no hay crisis ni problema que pueda quedar completamente encapsulado ni aislado, por mucho que se intente; desde el terrorismo o el crimen organizado internacional al virus de la COVID-19, todo —lo bueno y lo malo— recorre y circunvala el planeta, y afecta a todos los rincones y gentes del mismo.

Por ello, pensar que es factible permanecer al margen de los hechos y problemas, de las circunstancias complejas que afectan a un mundo complejo como el actual y sujeto a una reconfiguración geopolítica que pretende redefinir y establecer un nuevo estatus de poder y nuevas reglas en el planeta, pensar que con «ponerse de perfil» es suficiente, constituye un grave error. Y, además hablando de África, de ese espacio y esas gentes tan tensionado y sujeto a tantas presiones internas y externas, y más hablando de la frontera sur de España y de Europa, supone un craso error.

No solo es preciso contribuir a tomar las medidas adecuadas para que el planeta —y África— recuperen el orden y la estabilidad necesarias para evitar un empeoramiento progresivo de la situación —y ser conscientes de que eso supone un coste que es imperativo asumir—, sino que es preciso aprender lecciones, sacar valiosas enseñanzas de los procesos de desestabilización y conflictividad, de su génesis y

praxis, a efectos de ser más resiliente a los mismos, para poder hacerlos frente y poder así seguir llevando cada persona y cada sociedad el timón de la propia vida.

Por ello, resulta muy ilustrativo el análisis, de manera objetiva y serena, de lo que está aconteciendo —y se lleva años sembrando— relacionado con la generación de debilidad institucional, la fragmentación y pérdida de la identidad ciudadana en beneficio de la tribal o grupal y el seguidismo a las poderosas corrientes de desinformación —en muchos casos de origen encubierto foráneo— que alientan a una radicalización creciente y a la fractura del orden establecido.

Pero estas cosas solo pasan en África… ¿o no?

*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

79/2025 10 de diciembre de 2025



General de Brigada Víctor Bados Nieto

Ni enemigo ni vasallo: reflexiones sobre la visión estratégica de España frente a la rivalidad entre los Estados Unidos y China. Marcos teóricos para su comprensión

Ni enemigo ni vasallo: reflexiones sobre la visión estratégica de España frente a la rivalidad entre los Estados Unidos y China. Marcos teóricos para su comprensión

Resumen:

La posición estratégica de España frente a la creciente rivalidad entre Estados Unidos y China es analizada mediante la combinación de enfoques teóricos como la «trampa de Tucídides» y la «interdependencia compleja». Tras examinar las raíces históricas de la cultura estratégica china —marcadas por el «siglo de la humillación», la ausencia de tradición colonizadora y la búsqueda del rejuvenecimiento nacional—, el texto evalúa la transformación del país en potencia global y su cuestionamiento progresivo del orden liberal liderado por Washington. También se estudian las percepciones estratégicas de China, su vulnerabilidad geográfica, el papel central de Taiwán, la modernización militar y su creciente presencia económica y política en el sur global. El artículo contrapone esta visión con los pensamientos geopolíticos estadounidenses del Indopacífico como Mahan y Spykman. Finalmente, se propone que España no debiera verse arrastrada por lógicas de confrontación ajenas, sino gestionar su relación con China desde el realismo, la prudencia y el anclaje transatlántico, manteniendo una posición equilibrada que preserve sus intereses económicos, su autonomía estratégica y su capacidad de influencia dentro de la UE.

Palabras clave:

China, Estados Unidos, rivalidad estratégica, España, trampa de Tucídides, interdependencia compleja, geopolítica del Indopacífico, orden liberal internacional, seguridad y defensa, autonomía estratégica europea, Taiwán, BRICS / BRI.

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.

Víctor Bados Nieto

Neither enemy nor vassal: reflections on Spain's strategic outlook in the context of U.S.–China rivalry. Theoretical frameworks for its understanding

Abstract:

Spain's strategic position in the face of the growing rivalry between the United States and China is analysed through a combination of theoretical approaches such as the "Thucydides Trap" and "complex interdependence." After examining the historical roots of China's strategic culture that is shaped by the "Century of Humiliation," the absence of a colonial tradition, and the pursuit of national rejuvenation—the text assesses the country's transformation into a global power and its progressive challenge to the liberal order led by Washington. The article also explores China's strategic perceptions, its geographical vulnerabilities, the central role of Taiwan, military modernisation, and its expanding economic and political presence across the Global South. This vision contrasts with the United States' Indo-Pacific geopolitical frameworks such Mahan and Spykman. Finally, the article proposes that Spain should not allow itself to be drawn into confrontations that are not its own, but should instead manage its relationship with China through realism, prudence, and its transatlantic anchor, maintaining a balanced position that preserves its economic interests, strategic autonomy, and influence within the European Union.

Keywords:

China, United States, strategic rivalry, Spain, Thucydides Trap, complex interdependence, Indo-Pacific geopolitics, liberal international order, Security and Defence, European strategic autonomy, Taiwan, BRICS / BRI.

Consideraciones previas

Plantearse si China debiera constituir un rival geopolítico para España exige comprender cómo se concibe a sí misma la propia China, qué traumas históricos arrastra, cómo interpreta su ascenso contemporáneo y en qué términos se relaciona hoy con Estados Unidos y con el orden internacional liberal liderado por Washington desde 1945. Para huir de un estudio basado menos en la opinión y más que en el rigor académico, este análisis se sitúa en un marco conceptual informado por la literatura académica sobre rivalidades estratégicas y transiciones de poder, fundamentado en autores como Graham Allison, Joseph Nye o Robert Keohane, cuyas aportaciones nos permiten contextualizar la lógica competitiva emergente.

Solo a partir de esta comprensión estructural tiene sentido interrogarse sobre el lugar que ocupa China en el gran tablero mundial del que nos habla Brzezinski[1], y sobre la posibilidad de vernos arrastrados o no a las dinámicas de competencia geopolítica entre EE. UU. y China. Pero, sobre todo, si nuestros intereses nacionales aconsejan percibir a China como una amenaza, como un adversario directo, como un competidor sistémico al que tratar con cautela o como un socio complejo, pero necesario, en los que puedan confluir dinámicas gananciales mutuas.

La historia de China y sus secuelas. Del Reino del Centro al Siglo de la Humillación: raíces históricas de la cultura estratégica china

Desde muy temprano, China se ha considerado el *Zhōngguó*, el «Reino del Centro». Esa centralidad no era solo geográfica, sino civilizatoria: bajo el horizonte del *tianxia* («todo lo que hay bajo el cielo»), el universo político debía ordenarse alrededor del emperador, cuya autoridad moral irradiaba hacia la periferia. Las entidades políticas vecinas se entendían como reinos tributarios que, idealmente, reconocían simbólicamente la superioridad cultural y política de la corte imperial. La tradición confuciana reforzaba esta visión: la legitimidad del gobernante descansaba en su capacidad para garantizar la armonía y el orden interno, más que en la conquista de territorios lejanos. La prioridad

[1] BRZEZINSKI, Z. *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives.* New York, Basic Books, 1997.

era la estabilidad doméstica, la cohesión social y el buen gobierno, no la expansión imperial ultramarina al estilo de las potencias europeas[2].

Es en esta cosmovisión en la que la geopolítica china consolidó ese instinto defensivo sin curiosidad, ni apetito expansionista. Así, a lo largo de los siglos, China sufrió repetidas incursiones y conquistas desde las estepas del norte y del oeste, donde los mongoles, manchúes y otros pueblos nómadas cruzaban una y otra vez las fronteras. La respuesta estratégica de la dinastía Qin, bajo el mandato del emperador Qin Shi Huang en el siglo III a. C. fue la Gran Muralla, una obra concebida no para proyectar poder hacia el exterior, sino para impedir que la inestabilidad penetrara en el corazón del imperio[3]. Una política que se expandió en el devenir de los siglos. De este modo, mientras España, Portugal o Inglaterra construían flotas para explorar, comerciar y colonizar, China levantaba murallas para no ser invadida. Buena parte de su energía militar se orientó a asegurar fronteras terrestres y a integrar a pueblos considerados «bárbaros», más que a instaurar dominios coloniales en otros continentes.

Excepcional, en ese sentido, fue el episodio de las grandes expediciones marítimas del almirante Zheng He, entre 1405 y 1433. Las enormes «flotas del tesoro» recorrieron el sudeste asiático, el océano Índico, el golfo Pérsico e incluso la costa oriental de África, estableciendo relaciones diplomáticas y comerciales con numerosos reinos[4]. Si bien no se documentan encuentros directos con barcos españoles o portugueses, cuyo patrón de exploración comenzó un poco después, sí existen cuando el navegante portugués Jorge Álvares en 1513 llegó a la costa sur de China, específicamente a la isla de Lintin, en el estuario del río Zhujiang (río de las Perlas), marcando el inicio de la relación marítima entre Portugal y China bajo la dinastía Ming[5].

Es importante subrayar que, incluso en ese momento de extraordinaria capacidad marítima china, su lógica no fue colonizadora pues las expediciones de Zheng He no fundaron factorías permanentes, ni redes de bases militares al estilo europeo. Funcionaban como grandes embajadas flotantes que repartían regalos, exigían tributos y escenificaban el prestigio del *Imperio del Centro*. Tras la muerte del emperador Yongle,

[2] FAIRBANK, J. K. *China: A New History*. Harvard University Press, 1998.
[3] LOVELL, J. *The Great Wall: China Against the World, 1000 BC–AD 2000*. Grove Press, 2006.
[4] BROOK, T. *The Confusions of Pleasure: Commerce and Culture in Ming China*. University of California Press, 1999.
[5] JIMÉNEZ, J. A. «Los planes españoles para conquistar China a través de Filipinas», *Revista de Estudios Históricos,* 15(2). 2013, pp. 45-62.

promotor de estos viajes, China volvió la vista hacia dentro, a su geografía inmensa y a sus problemas internos. La vocación de larga duración fue la contención, no la exploración.

Todo este universo se quebró con violencia en el siglo XIX. El llamado «Siglo de la Humillación» suele situarse entre 1839 y 1949 y constituye el núcleo traumático de la memoria histórica china contemporánea. La primera guerra del Opio (1839–1842) marca el inicio. El Imperio británico, decidido a corregir su déficit comercial con China, impuso el tráfico masivo de opio en el sur del país. Cuando las autoridades Qing trataron de frenarlo, Londres respondió militarmente, derrotó a China y forzó el Tratado de Nankín (1842), primer «tratado desigual» por el que China cedía Hong Kong, abría varios puertos al comercio exterior, aceptaba fuertes indemnizaciones y, sobre todo, introducía un régimen jurídico que minaba su soberanía[6].

La segunda guerra del Opio (1856–1860), esta vez con Reino Unido y Francia como actores principales, profundizó la humillación. El episodio más simbólico fue el saqueo y la quema del Antiguo Palacio de Verano (Yuanmingyuan) en 1860, uno de los centros culturales y artísticos más significativos del imperio que fue destruido deliberadamente por tropas europeas. En la pedagogía histórica china, la imagen del palacio ardiendo resume el desprecio con que las potencias occidentales trataron a una civilización que se percibía a sí misma como superior[7]. Paralelamente, el Imperio ruso se aprovechó de la debilidad china para arrancar grandes concesiones territoriales en el norte: tratados como el de Aigún (1858) y el de Pekín (1860) cedieron a Rusia amplias zonas al norte del Amur y en el extremo oriental, que pasarían a formar parte del actual Lejano Oriente ruso[8].

A finales del siglo XIX, la irrupción de Japón como potencia industrial y militar fue, si cabe, aún más dolorosa. La derrota china en la guerra sino-japonesa de 1894–1895 y el Tratado de Shimonoseki, con la cesión de Taiwán y la consolidación de la influencia japonesa en Corea, revelaron el atraso militar y tecnológico de China frente a un vecino

[6] IRI. *A 175 años del Tratado de Nankín*. Centro de Investigación en Relaciones Internacionales, Argentina, 2020. https://iri.edu.ar/wp-content/uploads/2017/08/Brito.pdf
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 3 de diciembre de 2025.
[7] HEVIA, J. L. English Lessons: *The Pedagogy of Imperialism in Nineteenth-Century China*. Duke University Press, 2003.
[8] PERDUE, P. *China Marches West: The Qing Conquest of Central Eurasia*. Harvard University Press, 2005.

asiático que había abrazado la modernización occidental[9]. Pocos años después, la rebelión de los bóxers (1899–1901) terminó con una incursión de ocho potencias extranjeras que ocuparon Pekín, exigieron nuevas indemnizaciones y reforzaron sus privilegios en territorio chino. El país quedó sembrado de concesiones extranjeras, zonas de influencia y barrios enteros bajo administración europea, estadounidense o japonesa[10].

El punto más bajo del *Siglo de la Humillación* llegó con la expansión japonesa desde 1931. La ocupación de Manchuria, la creación del Estado títere de Manchukuo y, sobre todo, la invasión a gran escala iniciada en 1937 desembocaron en episodios como la masacre de Nankín, donde cientos de miles de civiles murieron y se cometieron atrocidades sistemáticas, incluidos crímenes sexuales y experimentos biológicos con la tristemente célebre Unidad 731[11]. Esa década larga de guerra, destrucción y ocupación extranjera se injertó en una memoria histórica que mezclaba la sensación de vulnerabilidad extrema, con la idea de haber sido traicionados por un orden internacional que no protegía a China, sino que la repartía como botín.

Durante la Segunda Guerra Mundial, China combatió activamente junto a los aliados frente a la agresión japonesa, sosteniendo una prolongada y devastadora guerra de resistencia que contribuyó de manera determinante al desgaste estratégico de Japón y, en última instancia, a su derrota. Pekín reivindica este esfuerzo militar como una de las grandes pruebas de su compromiso histórico con la seguridad internacional, subrayando que su sacrificio humano, económico y político no siempre ha sido reconocido en la medida que merece. China suele recordar que fue una de las potencias vencedoras del conflicto, condición que influyó de forma decisiva en la obtención de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, hecho del que se muestra especialmente orgullosa. Esta narrativa histórica ha cobrado especial relevancia este año con motivo del 80º aniversario del fin de la Segunda Guerra Mundial, conmemoración a la que asistieron veintiséis jefes de Estado y de Gobierno en el desfile celebrado en

[9] HARRELL, S. *China's War with Japan, 1937–1945: The Struggle for Survival*. Cambridge University Press, 2013.
[10] BICKERS, R. *The Scramble for China: Foreign Devils in the Qing Empire, 1832–1914*. Penguin, 2011.
[11] MITTER, R. *Forgotten Ally: China's World War II, 1937–1945*. Houghton Mifflin, 2013.

Pekín, reflejo del peso simbólico y político que China atribuye a su papel en la victoria aliada[12].

Durante los años que siguieron a la derrota japonesa, China quedó inmersa en la reanudación de la guerra civil entre el Partido Comunista de Mao Zedong y el Kuomintang de Chiang Kai Shek, un conflicto que había comenzado en 1927 y que solo quedó temporalmente suspendido durante la Segunda Guerra Mundial ante la necesidad de formar un frente común contra Japón. Aunque ambas partes cooperaron de manera forzada en esa etapa, la desconfianza mutua nunca desapareció y el frágil entendimiento se quebró en cuanto terminó la guerra. La victoria final de Mao en 1949 no solo redefinió el equilibrio interno del país, sino que marcó el inicio de un nuevo proyecto político que pretendía romper con la fragmentación, la debilidad y la injerencia externa que habían caracterizado el llamado «siglo de humillaciones» y que se presentó como la clausura de ese ignominioso siglo XIX. «El pueblo chino se ha levantado» sintetizaba la idea de que, bajo el liderazgo del Partido Comunista, China nunca volvería a ser sometida por potencias externas[13]. Desde entonces, la narrativa oficial ha insistido en que solo un Estado fuerte, unificado y vigilante puede impedir la repetición de aquel desastre. Además, ese nacimiento de la RPC se produjo en contra de la apuesta de Estados Unidos y otras potencias occidentales por el Kuomintang, mientras que Formosa —la actual Taiwán— siguió siendo durante décadas la «China oficial» en el sistema internacional.

Esta circunstancia cambiaría en 1971, cuando la Asamblea General de la ONU aprobó la Resolución 2758, por la cual se reconoció oficialmente a la República Popular China como el único representante legítimo de China y se le otorgó el asiento permanente en el Consejo de Seguridad, expulsando al Gobierno nacionalista de Chiang Kai Shek, que hasta entonces había mantenido dicha representación desde Taipéi. La decisión reflejó la aceptación internacional del hecho territorial —el control del continente por la RPC— y la nueva correlación geopolítica marcada por la ruptura sino-soviética y el giro estratégico de Estados Unidos. Para Pekín, esta restitución supuso una reparación

[12] XINHUA NEWS AGENCY. *World leaders attend China's 80th Victory Day commemoration parade in Beijing*. 2025.
[13] MEISNER, M. *Mao's China and After*. Free Press, 1999.

histórica y confirmó su retorno como potencia legítima y central en la arquitectura internacional.

Fue a instancias de su consejero de Seguridad Henry Kissinger, que Washington decidió aprovechar la división sino-soviética para atraerse estratégicamente a Pekín y separarlo de Moscú con la famosa visita de Nixon a China en 1972[14]. Aquella maniobra dejó una huella profunda en la élite china, que también tomó nota de la implosión de la URSS como advertencia de lo que nunca debe permitir que ocurra al Partido Comunista Chino.

Vemos en este breve recorrido histórico que el recuerdo de los tratados desiguales, concesiones injustas, invasiones y masacres forman parte del ADN de la cultura estratégica china contemporánea. Por ello, cualquier muestra de injerencia o cuestionamiento de su integridad territorial —ya se trate de Taiwán, el Tíbet, Xinjiang o el mar de China Meridional— se interpretará a través de la humillación histórica y deseo de revancha simbólica.

El despertar del Dragón: el ascenso global de China en el siglo XXI

Tras las convulsiones del maoísmo, la hambruna derivada del «Gran Salto Adelante» y el caos de «la Revolución Cultural», Deng Xiaoping lanzó la política de «reforma y apertura» en 1978, al liberalizar partes de su economía planificada, crear zonas económicas especiales y acoger la inversión extranjera que permitió el funcionamiento de mecanismos de mercado, siempre bajo el control último del partido[15].

Deng articuló el principio de «ocultar tus capacidades y esperar el momento» para crecer, modernizarse, integrarse en la economía global y evitar el enfrentamiento directo con Estados Unidos. El objetivo no era subvertir de inmediato el orden internacional, sino aprovecharlo en beneficio de China.

La entrada de China en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001 marcó un punto de no retorno en la inserción del país en la globalización y la economía capitalista. Como señalan Breslin y Lardy, la adhesión a la OMC aceleró de forma extraordinaria la capacidad exportadora del país y consolidó su integración en las cadenas globales de

[14] MORENO, G. «100 años de Kissinger: Un liderazgo polémico», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Documento de Opinión 81/2023, pp. 9-11, 2023.
[15] NAUGHTON, B. *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. MIT Press, 2007.

valor dominadas por empresas occidentales[16]. Durante la década siguiente, su economía creció a tasas cercanas o superiores al 10 % anual, transformando el paisaje urbano, social y productivo de la nación. Millones de trabajadores migraron desde zonas rurales hacia los grandes polos industriales de la costa —Shenzhen, Guangzhou, Shanghái— para incorporarse a una economía orientada a la manufactura intensiva y a la exportación[17]. En ese proceso, China se convirtió en la famosa «fábrica del mundo», símbolo de una globalización asimétrica que reforzó una profunda interdependencia con Estados Unidos y Europa. Pero también proporcionó a China la base material y tecnológica necesaria para comenzar a imaginar un papel global más ambicioso, apoyado en la acumulación de divisas, el desarrollo industrial y la mejora del poder estatal[18].

El año 2008 marcó el hito en el que China transitará de forma simbólica de potencia emergente a potencia con aspiraciones globales. Los Juegos Olímpicos de Pekín mostraron al mundo una China moderna, segura de sí misma y tecnológicamente avanzada, articulando un potente discurso de éxito nacional. Sin duda, simbolizaron la irrupción definitiva de China como potencia moderna y confiada, un acontecimiento detrás del cual estuvo la creciente influencia de Xi Jinping, entonces líder ascendente y encargado de coordinar aspectos clave del evento. Para muchos analistas, aquellos Juegos marcaron el inicio de la proyección internacional más ambiciosa que Xi consolidaría años después como líder máximo del país. Apenas unos meses después, la crisis financiera internacional golpeó con dureza a Estados Unidos y la Unión Europea, mientras China lograba sostener un crecimiento robusto gracias a un plan de estímulo sin precedentes, valorado en más de 586.000 millones de dólares[19]. Además, Pekín se convirtió en uno de los principales tenedores de la deuda pública estadounidense, aumentando su influencia estructural sobre la economía global. Para las élites chinas, el mensaje era claro: el modelo económico occidental había perdido su aura de infalibilidad,

[16] BRESLIN, Shaun, *China and the Global Political Economy*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013, pp. 78–85; LARDY, Nicholas R. *The State Strikes Back: The End of Economic Reform in China?* Washington, D. C., Peterson Institute for International Economics, 2019, pp. 12–20.
[17] NAUGHTON, B. *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. MIT Press, 2007.
[18] NAUGHTON, B, *The Rise of China's Industrial Polic*. Stanford, Stanford University Press, 2021, pp. 34–41.
[19] SHAMBAUGH, David. *China Goes Global: The Partial Power*. Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 92–101; PEI, Minxin. «China's Response to the Global Financial Crisis», *Journal of Democracy* 20, n.º 3. 2009, pp. 25–30.

mientras que el «socialismo con características chinas» demostraba eficacia en la gestión macroeconómica y en la estabilidad social[20].

Con la llegada de Xi Jinping al poder en 2012, esta autoconfianza se transformó en una agenda explícita de liderazgo. Xi proclamó el objetivo del «gran rejuvenecimiento de la nación china» y, en 2013, lanzó la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI en inglés), concebida como una red global de infraestructuras terrestres y marítimas, físicas y digitales, que conectan China con Asia Central, Oriente Medio, África, Europa y, de forma creciente, América Latina[21]. Carreteras, ferrocarriles, puertos, zonas industriales y corredores energéticos financiados por bancos chinos y ejecutados por empresas chinas se multiplicaron en decenas de países del llamado sur global. Se trataba de algo más que de logística: la BRI construye dependencias financieras y políticas, genera influencia y consolida una posición de China como proveedor de bienes públicos (infraestructuras) en regiones tradicionalmente más vinculadas a Occidente. Un éxito para la omnipresencia China en África, Asia y otros espacios del llamado sur global, atribuible a un relato en la que China se presenta como alternativa al pasado colonial occidental, con una manera de operar que estos países perciben como menos intrusiva y más respetuosa con su soberanía. Esa narrativa, con gran fuerza, les ha permitido una enorme penetración y receptividad en buena parte del sur global.

Este impulso se complementó con el papel de China en los BRICS, plataforma que Pekín ha utilizado para cuestionar la arquitectura financiera internacional dominada por el FMI y el Banco Mundial surgidos tras Bretton Woods, para impulsar instrumentos alternativos como el Nuevo Banco de Desarrollo. La ampliación de los BRICS a nuevos miembros del sur global reforzaba esa ambición de articular un «club de potencias emergentes» capaz de disputar influencia al G7. De manera paralela, la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), en la que participan China, Rusia, India, Pakistán, Irán y varios países de Asia Central, se ha consolidado como foro de seguridad euroasiático que excluye deliberadamente a Estados Unidos y a sus aliados.

[20] ZHAO, Suisheng. *The China Model and Global Crisis: From Friedrich List to the Present.* Oxon–Nueva York, Routledge, 2014, pp. 1–5 y 45–52.
[21] FALLON, T. *The New Silk Road: China's Belt and Road Initiative*. Agenda Publishing, 2019.

China y su cosmovisión del mundo: percepciones estratégicas e influencia de su geografía. Taiwán, la piedra en el zapato

La visión estratégica de China parte de una combinación singular de conciencia histórica**,** sensación de vulnerabilidad por condicionamientos geográfico-estratégicos y ambición de restauración nacional. Por un lado, el país se percibe a sí mismo como un Estado-civilización, con un papel natural en Asia Oriental y un destino histórico de centralidad global, siguiendo el retorno a la gran revitalización de la nación china proclamada por Xi Jinping. Por otro, la élite del Partido Comunista sostiene que el sistema internacional sigue dominado por potencias marítimas que, desde el siglo XIX, han tratado de contener y humillar a China mediante bloqueos, desigualdades estructurales y superioridad naval. Esta doble mirada —orgullo civilizatorio y memoria de vulnerabilidad y victimismo— alimenta la idea de que China debe «protegerse del cerco» para así garantizar la seguridad de sus rutas marítimas y con ello, romper las limitaciones impuestas por un entorno geopolítico percibido como adverso.

Desde esta perspectiva, el mundo a sus ojos aparece dividido entre quienes aceptan el ascenso pacífico de China (*peaceful rising*) y quienes intentan impedirlo. El liderazgo chino interpreta la arquitectura estratégica del Indopacífico —bases estadounidenses, cadenas de islas, alianzas navales, cuellos de botella energéticos— como parte de una estructura creada para limitar su acceso al mar abierto y, por extensión, a estatus de gran potencia**.** En consecuencia, la política marítima, la expansión naval y las infraestructuras exteriores se justifican internamente como un esfuerzo por garantizar la soberanía, asegurar la continuidad económica y evitar el «estrangulamiento» por potencias externas. Dentro de este marco conceptual encaja toda la dinámica que afecta al mar de China Meridional, al estrecho de Malaca, al Índico y al conjunto del Rimland asiático.

En la narrativa estratégica china, la geografía marítima se percibe como un espacio de restricción estructural**.** La llamada primera cadena de islas —desde Japón y las Ryūkyū hasta Taiwán, Filipinas y Borneo— y la segunda cadena —Guam, Marianas, Micronesia— se encuentran bajo influencia militar de Estados Unidos y sus aliados. Esta disposición es entendida por Pekín como un doble cinturón de contención diseñado para impedir su salida al Pacífico occidental. Como han señalado diversos estudios, los estrechos que rompen la primera cadena (Miyako, Bashi, Luzón) son pasos estrechos

fácilmente controlables y bloqueables, lo que convierte su tránsito en una vulnerabilidad constante[22].

La sensación de fragilidad se amplifica por el llamado «dilema de Malaca». Aproximadamente el 80 % de las importaciones de petróleo de China y buena parte de su comercio marítimo pasan por este estrecho, uno de los cuellos de botella más congestionados del planeta[23]. El propio Hu Jintao[24] advirtió que ese paso podría ser explotado por «ciertas potencias» —en referencia velada a Estados Unidos y, en menor medida, India— para presionar o incluso dejar sin suministro energético al país[25]. Este «cordón umbilical» que une Oriente Medio con la costa china constituye el centro de gravedad logístico de la economía de Pekín, por lo que la libertad de navegación por el estrecho es tratada como un asunto de seguridad nacional.

Como respuesta al riesgo de estrangulamiento, China ha impulsado lo que en Occidente se denomina el «collar de perlas», una red de puertos, instalaciones duales y nodos logísticos a lo largo del océano Índico —Gwadar (Pakistán), Hambantota (Sri Lanka), Kyaukphyu (Myanmar), Chittagong (Bangladés), Port Klang (Malasia) y la base naval de Yibuti, entre otros[26]. Estas infraestructuras, aunque presentadas como proyectos puramente comerciales dentro de la Franja y la Ruta, poseen un claro potencial de uso militar y refuerzan la capacidad china para sostener operaciones navales, proyectar poder y garantizar la seguridad de sus SLOC (*Sea Lines of Communication*).

Junto a este despliegue marítimo, China complementa su estrategia con corredores energéticos terrestres —oleoductos desde el Índico y gasoductos desde Asia Central— destinados a reducir la dependencia del paso por Malaca, sin dejar de expandir su presencia naval en el Índico.

---

[22] *Island chain strategy*, *US shifts priority to Indo-Pacific's second island chain*. Central European Institute of Asian Studies, 2025.

[23] El «dilema de Malaca» (Malacca Dilemma) es uno de los conceptos clave para comprender la vulnerabilidad estratégica de China en el ámbito energético, naval y geopolítico. Fue formulado explícitamente por el presidente Hu Jintao en 2003, cuando advirtió que el estrecho de Malaca —un corredor marítimo estrecho, congestionado y fácilmente bloqueable— constituye un punto crítico para la seguridad nacional china, hasta el punto de que «las potencias extranjeras podrían controlar la situación» si quisieran estrangular las importaciones energéticas del país. *Malacca dilemma*, ZHANG, Zhongxiang. «China's energy security…», *Energy Policy*. 2011.

[24] Hu Jintao fue presidente de la República Popular China entre 2003 y 2013 y secretario general del Partido Comunista Chino entre 2002 y 2012. Su mandato se asoció con un estilo tecnocrático, mayor colegialidad interna y el lema de la «sociedad armoniosa».

[25] CHEN, Shaofeng. *China's Self-Extrication from the 'Malacca Dilemma*'. International Journal of China Studies, 2010.

[26] *String of Pearls (Indian Ocean)*, *String of Pearls: China's oceanic gambit*. Baku Network, 2025.

En paralelo, Pekín ha buscado «traer hacia dentro» parte de su seguridad marítima mediante la consolidación de su presencia en el mar de China Meridional. La controvertida «línea de los nueve trazos» formulada por China delimita una reclamación histórica que abarca cerca del 80 % de ese espacio marítimo, superponiéndose a zonas económicas exclusivas de Filipinas, Vietnam, Malasia, Brunéi e Indonesia. En 2016, el Tribunal Permanente de Arbitraje de la Haya declaró sin fundamento jurídico las reclamaciones históricas chinas y rechazó la línea de los nueve trazos[27]. Una asertividad que Pekín ignoró el laudo y continuó su política de hechos consumados.

El instrumento principal ha sido la construcción de islas artificiales mediante dragado masivo: más de 3.000 hectáreas de nueva tierra han transformado arrecifes como Fiery Cross, Subi y Mischief en bases fortificadas con pistas de 3.000 metros, sistemas de defensa aérea, radares y puertos de aguas profundas[28]. Estos puestos avanzados permiten a la Armada china extender su radio de acción, crear una red de vigilancia permanente y controlar de facto un espacio marítimo central para la seguridad energética y comercial del país[29].

Esta práctica estratégica revisionista de claro *hard power* contradice el relato diplomático chino de respeto mutuo, estabilidad y armonía, lo que evidencia una brecha entre la autoimagen que China quiere proyectar y la percepción que generan sus acciones sobre el terreno.

A ello se añade Taiwán, que es pieza fundamental en su geopolítica y elemento crítico en la reunificación nacional**.** Desde Pekín, la isla no es solo un contencioso territorial heredado de la guerra civil, sino un «interés central» cuya «reunificación completa» se presenta como condición necesaria para culminar la grandeza nacional en 2049[30]. No obstante, conviene subrayar que Taiwán no es un Estado reconocido por Naciones Unidas. Este hecho condiciona profundamente la posición internacional china y un asunto que el PCC considera estrictamente interno ligado a la soberanía, la integridad territorial, el rejuvenecimiento de la nación china postulado por Xi Jinping y la legitimidad del Partido.

[27] *The South China Sea Arbitration (Philippines v. China)*. Laudo de 12 de julio de 2016, CONVEMAR.
[28] Asia Maritime Transparency Initiative (AMTI), CSIS, *Island Tracker; Ryan Martinson,* War on the Rocks, 2016.
[29] MINISTERIO DE DEFENSA DE JAPÓN. «China's Activities in the South China Sea, 2025», *The Guardian*. 21 de marzo de 2022; *Newsweek*, 28 de agosto de 2025.
[30] LIBRO BLANCO. *The Taiwan Question and China's Reunification in the New Era.* 2022.

En el plano militar, el *Libro Blanco de Defensa* de 2023 insiste en que el Ejército Popular Chino debe estar preparado para «derrotar resolutivamente a cualquiera que intente separar Taiwán de China» y «salvaguardar la unidad nacional a cualquier coste», integrando el escenario del Estrecho en la modernización de fuerzas, las capacidades A2/AD y la planificación operativa[31]. En el mismo marco teórico y narrativo, el nuevo *Libro Blanco de Seguridad Nacional* de mayo de 2025 profundiza en esta lógica al adoptar un enfoque integral de la seguridad, que incluye los intereses centrales la soberanía, la unidad y los derechos e intereses marítimos, e identifica explícitamente la cuestión de Taiwán —y la presencia de fuerzas externas en el Estrecho— como un ámbito donde cualquier intento de secesión o injerencia extranjera se considera una amenaza existencial. Se trata de un documento en el que Pekín no renuncia al empleo de la fuerza para impedir la independencia formal de la isla, de modo que una intervención militar o política de terceros en apoyo de dicha secesión, se interpretaría en la práctica como un *casus belli*, es decir, como una línea roja cuya transgresión podría desencadenar una respuesta armada de la República Popular China[32].

La lectura estadounidense: de Mahan al Rimland de Spykman

La arquitectura estratégica estadounidense que rodea a China responde, desde una perspectiva doctrinal, a una combinación de mahanianismo y spykemanianismo**.** Por un lado, Alfred Thayer Mahan ya defendía que la primacía global depende del control del mar, de sus rutas principales y de los cuellos de botella estratégicos[33]. La presencia naval estadounidense, tanto a lo largo de la primera y segunda cadena de islas, como en los grandes estrechos del Indopacífico, se interpreta como una continuidad de la «gran estrategia marítima» que ha sostenido el orden liberal desde 1945.

Por otro lado, Nicholas Spykman subrayaba que la clave geopolítica del mundo no estaba en el *Heartland*, la Tierra Corazón de Eurasia, sino en el *Rimland*, la gran franja litoral que la rodea[34]. Para Washington, impedir que una potencia continental-marítima como

[31] LIBRO BLANCO DE DEFENSA. *China's National Defense in the New Era.* 2019.
[32] LABORIE IGLESIAS, Mario. *La visión estratégica de la República Popular China en la nueva era: análisis del Libro Blanco sobre Seguridad Nacional.* Documento de Opinión*, IEEE*, n.º 77/2025. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 6 de octubre de 2025.
[33] THAYER MAHAN, Alfred. *The Influence of Sea Power upon History.* 1890.
[34] SPYKMAN, Nicholas. *America's Strategy in World Politics* (1942); *The Geography of the Peace* (1944).

China domine el Rimland asiático es esencial para preservar el equilibrio de poder global. De ahí la revitalización de alianzas como el QUAD[35], AUKUS[36], el fortalecimiento de la relación con Filipinas o el apoyo a Taiwán, todo ello forma parte de una estrategia destinada a mantener abierto el espacio marítimo y evitar que China convierta el mar de China Meridional en un bastión cerrado.

Así las cosas, China ve el mundo desde una mezcla de resurgimiento histórico y vulnerabilidad estratégica. Considera que las potencias marítimas intentan limitar su ascenso mediante un cinturón de contención que abarca desde las cadenas de islas del Pacífico occidental hasta los estrechos del Índico. En consecuencia, ha desarrollado una estrategia integral para romper ese cerco: asegurar Malaca, construir un collar de perlas, consolidar su dominio en el mar de China Meridional y modernizar su presencia naval. Frente a ello, Estados Unidos articula una estrategia anclada en Mahan y Spykman que busca mantener el control de los mares y evitar que China domine el Rimland asiático. La interacción entre ambas lógicas —seguridad para unos, contención para otros— constituye el núcleo más peligroso de su competencia geopolítica. De hecho, la actual convergencia estratégica entre Moscú y Pekín refuerza justamente aquello que las doctrinas de Mackinder a Spykman siempre trataron de evitar, una sólida alianza en el corazón euroasiático capaz de desafiar el equilibrio global.

Entre la interdependencia compleja y la trampa de Tucídides

Autores como G. John Ikenberry han descrito el entramado institucional posterior a 1945 como un «orden liberal internacional» basado en reglas, instituciones multilaterales y en la centralidad del dólar, pero también en la hegemonía estadounidense[37]. China no se limita ya a participar en ese orden: lo cuestiona parcialmente al proponer un lenguaje alternativo muy acorde a su tradición confuciana y de no alineamiento —multipolaridad, no injerencia, respeto absoluto a la soberanía (si bien como se ha expresado anteriormente se contradice con su política en la línea de los nueve trazos), cooperación

[35] El QUAD es una alianza estratégica entre Estados Unidos, Japón, India y Australia, centrada en seguridad marítima, estabilidad regional y equilibrio frente a China en el Indopacífico.
[36] El AUKUS es un acuerdo de defensa avanzada entre Australia, Reino Unido y Estados Unidos, cuyo núcleo es la cooperación en submarinos nucleares y tecnologías militares de última generación
[37] IKENBERRY, G. John. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order.* Princeton, Princeton University Press, 2011.

sin condicionalidad política[38]— que resulta atractivo para numerosos Estados que se sienten incómodos con el discurso occidental de democracia y derechos humanos. Con la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI en inglés), los BRICS, la OCS y, más recientemente, las iniciativas globales de Xi (*Global Development Initiative, Global Security Initiative, Global Civilization Initiative*), Pekín impulsa una erosión progresiva del monopolio estadounidense sobre las normas y los foros de gobernanza global.

Pero la relación entre China y Estados Unidos no se explica solo desde la confrontación. Desde la visita de Nixon a Pekín en los años setenta, y con especial intensidad desde los noventa, ambos han tejido una densa red de relaciones comerciales, financieras y productivas. Robert Keohane y Joseph Nye conceptualizaron este tipo de relaciones bajo la idea de «interdependencia compleja»[39]: Según esta perspectiva, las grandes potencias se relacionan a través de múltiples canales transnacionales —económicos, tecnológicos, financieros, diplomáticos y sociales—. Manejan agendas muy amplias, que van mucho más allá de lo militar; y afrontan costes extraordinariamente altos si recurren a la guerra. En este contexto, la coerción militar pierde eficacia relativa, mientras que la vulnerabilidad mutua derivada de la interdependencia económica y tecnológica se convierte en un factor clave para entender su comportamiento.

En el caso sino-estadounidense, esta interdependencia se manifiesta en la integración de cadenas de suministro, en los flujos de inversión, en la posesión de deuda, y de manera muy destacada, hoy, en el intercambio —y el bloqueo— de insumos estratégicos como las tierras raras y los semiconductores avanzados. China domina buena parte del procesamiento de tierras raras, indispensables para la industria tecnológica, militar y energética; Estados Unidos y sus aliados, controlan los chips de alta gama, principalmente Taiwán y la maquinaria necesaria para fabricarlos, Holanda[40]. Esta realidad crea un equilibrio precario: el conflicto abierto o un desacoplamiento radical sería devastador para ambos, de modo que existe un fuerte incentivo para evitar que la rivalidad derive en guerra frontal.

[38] ROLLAND, Nadège. «China's Vision for a New World Order», *NBR Special Report*, n.º 83. Seattle, National Bureau of Asian Research, 2020, pp. 9-10.
[39] KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph S. *Power and Interdependence: World Politics in Transition.* Boston, Little, Brown and Company, 1977.
[40] MILLER, Chris. *Chip War: The Fight for the World's Most Critical Technology*. New York, Scribner, 2022, pp. 57–65 y 189–210.

Sin embargo, como ha popularizado Graham Allison con la metáfora de la «trampa de Tucídides»[41], la historia ofrece numerosos ejemplos de potencias establecidas y emergentes que acaban en guerra a pesar de su interdependencia económica y de sus vínculos institucionales. La comparación se basa en las guerras del Peloponeso de Tucídides, según el cual la causa profunda del conflicto entre Esparta (potencia establecida en declive) y Atenas (potencia emergente) se debió al temor que la hegemonía de Atenas inspiró en los espartanos. En esto, Alison tras estudiar 17 casos de potencias establecidas o en declive confrontando a potencias emergentes, 12 de ellos finalizaron en conflicto armado[42]. En este paradigma, según el autor nos encontramos actualmente, con unos EE. UU. como hegemón establecido, pero en declive y una China como potencia emergente además de revisionista claramente en ascenso, que amenaza con desplazar a la potencia dominante. Esta situación geopolítica genera dinámicas de inseguridad, dilemas de compromiso y presión doméstica que pueden desembocar en una espiral de confrontación difícil de controlar.

No obstante, este constructo académico, la «trampa de Tucídides» no debe entenderse como una ley determinista, sino como una tendencia estructural en la transformación y distribución del poder que altera las expectativas, pero, sobre todo, las percepciones de riesgo en ambos lados. La potencia establecida teme perder su estatus, sus alianzas y los beneficios del orden que ha contribuido a construir mientras la potencia emergente considera injusta o restrictiva la arquitectura y orden internacional existente, y aspira a un reconocimiento acorde con su nuevo peso y estatus. Abundando en esta trampa, algún análisis estratégico ha señalado que Estados Unidos había concebido a India como un posible contrapeso regional frente al ascenso de China. Sin embargo, los acontecimientos recientes apuntan a una lógica distinta: la aproximación dicotómica de Trump —«o conmigo o contra mí»— limita la disposición de Washington a favorecer la consolidación de otra potencia asiática emergente, incluso si ello pudiera contribuir a equilibrar la influencia de Pekín[43].

[41] ALLISON, Graham. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Boston, Houghton Mifflin Harcourt, 2017.
[42] TUCÍDIDES. *Historia de la Guerra del Peloponeso*, libro I, trad. de Antonio Guzmán Guerra. Madrid, Alianza Editorial, 2000.
[43] FERNÁNDEZ APARICIO, J. *¿La historia se repetirá? La India hoy, como China ayer, el riesgo de una nueva trampa de Tucídides*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa, 2023.

Aplicado a la rivalidad entre Estados Unidos y China, el marco analítico de la «trampa de Tucídides» y la «interdependencia compleja» como amortiguador estratégico en la fricción y el conflicto, conviene subrayar que la interdependencia comercial, financiera y tecnológica, aunque densa, no garantiza por sí sola la paz. La historia del siglo XX muestra cómo los fuertes vínculos económicos no impidieron el estallido de la Primera Guerra Mundial; de manera análoga, la relación sino-estadounidense combina profundos lazos de intercambio con una creciente competición estratégica en los planos geopolítico, tecnológico, económico y militar. El riesgo reside en que, ante percepciones de amenaza existencial, por ejemplo, Taiwán o el control de tecnologías críticas, ambos actores interpreten las medidas defensivas del otro como ofensivas, alimentando el clásico «dilema de seguridad»[44]. En este contexto, la analogía de Allison sirve menos como profecía autocumplida y más como advertencia analítica: sin mecanismos eficaces de gestión de crisis, canales de comunicación robustos y una cierta disposición a la acomodación mutua, la combinación de cambio estructural e inseguridad puede empujar incluso a potencias interdependientes hacia la confrontación abierta[45]. Estados Unidos y China corren el riesgo de reproducir ese patrón de choque entre potencia establecida y potencia emergente si la desconfianza, el miedo y las percepciones de amenaza se disparan[46].

Una competición estratégica que se verifica en cuatro ámbitos interconectados: geopolítico-institucional, tecnológico, económico y militar. Geopolíticamente, China promueve alternativas como BRICS ampliado (con entradas en 2024-2025 de Egipto, Etiopía, Irán, EAU e Indonesia), la Organización para la Cooperación de Shanghái (OCS), BRI y el Banco de Infraestructuras e Inversiones Asiático (AIIB), todo para contrarrestar el orden liberal de EE. UU. materializado en la OTAN, G7, BM, FMI, OMC, posicionándose como voz del sur global pese a divisiones internas. EE. UU. responde reconfigurando el G20, QUAD, AUKUS y acuerdos con Japón, Corea del Sur, Filipinas e India, esta última con autonomía estratégica comprando armas de múltiples proveedores. Un giro al Indopacífico de la política exterior estadounidense y la reacción

[44] El dilema de seguridad describe la situación en la que las medidas que un Estado adopta para aumentar su propia seguridad (más armamento, alianzas, bases, disuasión) son percibidas por otros como una amenaza, llevándolos a reforzarse también. Ese proceso, aun sin intención agresiva, puede generar desconfianza, escalada y conflicto involuntario.
[45] ALLISON, G. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides' Trap?* Houghton Mifflin Harcourt, 2017.
[46] Ibid.

china que hay que interpretar como una competencia estructural por la primacía en el sistema internacional[47].

Tecnológicamente, la «guerra de los chips» escaló desde 2019 con restricciones estadounidenses a Huawei y SMIC en semiconductores, litografía y EDA[48], intensificadas en 2022-2023 y 2025 bajo Trump[49]. China replica con autosuficiencia en IA, supercomputación y ciberseguridad, restringiendo tierras raras, galio y germanio en 2025 como respuesta[50]. No obstante, el acuerdo Trump-Xi en Busan el pasado 30 de octubre ha pausado controles mutuos por un año, sin desmantelar sanciones previas[51]. Esta rivalidad afecta terceros en 5G/6G y estándares, identificada como «competencia de alta intensidad» en análisis del IEEE del Indopacífico[52].

Económicamente, la interdependencia se ha vuelto hostil con aranceles medios del 20 % desde 2018, elevados al 145 % en 2025 por Trump contra el fentanilo y la industria doméstica[53], pese a las tensiones inflacionarias. China redirige exportaciones y avanza en desdolarización, impulsando *friend-shoring/near-shoring* en México, ASEAN e India; la UE opta por *de-risking* en semiconductores y minerales. La «tregua de Busan» ha interrumpido nuevas tarifas, pero mantiene el desacople estructural sin retorno a la apertura de los 2000.

Militarmente, EE. UU. prioriza negación de área en Indopacífico vía el Enhanced Defence Cooperation Agreement (EDCA)[54] ampliado con Filipinas (nueve bases), AUKUS (submarinos nucleares australianos), ejercicios Balikatan y operaciones regulares de

[47] PÉREZ, Eva V. «El giro Indopacífico de la política exterior de Estados Unidos: una aproximación geopolítica desde el realismo neoclásico», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 20. 2022, pp. 39-68.
[48] La Electronic Design Automation es el conjunto de herramientas de *software* avanzadas utilizadas para diseñar, simular, verificar y optimizar circuitos integrados, los chips. Sin EDA no es posible fabricar semiconductores modernos.
[49] SHRIVASTAVA, M. *China's semiconductor conundrum: Export controls under the Trump and Biden administrations*. 2025.
[50] ELDIARIO.ES. «China se fija como prioridad para la próxima década alcanzar la autosuficiencia tecnológica». 2025. Accedido el 29 de noviembre de 2025. https://www.eldiario.es/economia/china-prioridad-proxima-decada-alcanzar-autosuficiencia-tecnologica_1_10549117.html
[51] EL PAÍS. «Trump y Xi alcanzan un acuerdo sobre tierras raras y aranceles en Busan». Accedido el 30 noviembre 2025. https://www. Trump y Xi alcanzan un acuerdo sobre tierras raras y aranceles en su reunión en Corea del Sur | Internacional | EL PAÍS
[52] AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. *Geopolítica naval del Indopacífico*. Documento de Análisis IEEE DIEEEA31-2021. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2021.
[53] EL CONFIDENCIAL. *Trump y la horma de su zapato o TACO 2.0*. Accedido el 29 noviembre 2025. https://blogs.elconfidencial.com/economia/tribuna/2025-10-17/guerra-comercial-trump-china-aranceles-1hms_4227537/ la horma de su zapato o TACO 2.0
[54] El Enhanced Defense Cooperation Agreement es un acuerdo de cooperación militar firmado entre Estados Unidos y Filipinas en 2014.

libertad de navegación (FONOP) y patrullas aéreas y navales en el mar de China Meridional y el estrecho de Taiwán, pese a dudas sobre QUAD/AUKUS. China continúa modernizando el EPL hacia «clase mundial» para 2050 tal y como ya anticipó Xi Jinping, con una mayor armada (alcanza 370 buques de superficie), A2/AD (misiles antibuque, defensa aérea) y expansión nuclear[55]. Taiwán es la línea roja, clave para legitimidad china y credibilidad estadounidense.

España, un socio útil para China y aliado firme de EE. UU.

En este contexto de rivalidad estructural entre los EE. UU. y China, ¿dónde queda España para China? Para comprender adecuadamente la posición española en la rivalidad entre Estados Unidos y China conviene recordar que las relaciones entre España y China poseen una larga trayectoria histórica que comienzan en el siglo XVI, cuando el Galeón de Manila crea, desde este puerto filipino bajo dominio español, un corredor transpacífico que conectó el mundo hispánico con Asia oriental. Una línea de comunicaciones marítima que dará lugar a una sólida relación de interdependencia comercial donde mercantes chinos y españoles comerciaron e intercambiaron plata americana, sedas, porcelanas y especias[56] durante aproximadamente doscientos cincuenta años, sin ningún enfrentamiento, tensiones o conflictos[57]. Muchos historiadores consideran este flujo estable de bienes, personas e ideas como una de las primeras formas de globalización euroasiática[58].

En época contemporánea, será tras el reconocimiento diplomático mutuo de 1973 entre España y la República Popular China cuando se abrió una nueva fase que se vio reforzada por la transición democrática española y la política de reforma y apertura china[59]. Ese proceso se consolidó en 2005 con el establecimiento de la Asociación

[55] U. S. DEPARTMENT OF DEFENSE. *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2023. Annual Report to Congress*. Washington D. C., Office of the Secretary of Defense, 2023, pp. 52–60 y 120–131.
[56] FLYNN, D. & GIRÁLDEZ, A. *Born with a 'Silver Spoon': The Origin of World Trade in 1571*. Journal of World History, 1995.
[57] CERVERA JIMÉNEZ, J. A. «El Galeón de Manila: mercancías, personas e ideas viajando a través del Pacífico (1565-1815)», *Revista México y la Cuenca del Pacífico*, 9(26). 2020, pp. 45-72.
[58] ECHAVARRÍA *et al. El Galeón de Manila y las conexiones transpacíficas*. Barcelona, Casa Asia/UAB, 2019.
[59] CÁTEDRA DE CHINA. *Reconocimiento mutuo España-China, establecimiento de relaciones diplomáticas*. Madrid, España, 1973. Accedido 2 noviembre 2025. Una mirada a la historia de las relaciones bilaterales España-China en su 50 aniversario.

Estratégica Integral[60], categoría que Pekín reserva a un número limitado de Estados considerados socios preferentes. Este recorrido ha sido definido por algunos autores como el paso «de la desconfianza a la asociación estratégica», subrayando la estabilidad y la ausencia de una lógica de enemistad estructural en el vínculo sino-español[61].

La perspectiva de Pekín sobre España es la de que nuestra nación no es ni un enemigo ni un adversario, sino un país europeo relevante con el que conviene mantener una relación estable, pragmática y de largo plazo. Pekín ve a España como «un importante país de la Unión Europea», con presencia en el Mediterráneo, vínculos históricos con América Latina y un peso político suficiente como para ser útil dentro del Consejo Europeo, aunque lejos del protagonismo de Alemania o Francia.

En los últimos años, esa percepción se ha reforzado con las visitas oficiales de Xi a España en 2018, del presidente del Gobierno y, sobre todo, con la visita de Estado de los Reyes a China en noviembre de 2025, la primera de un monarca español en casi dos décadas. El viaje del presidente Sánchez a Shanghái para reunirse con Xi le sirvió para participar en foros empresariales y defender una relación basada en la apertura y el pragmatismo, subrayando que la política exterior española «no va contra nadie», en alusión a Estados Unidos[62]. Durante la visita de Estado en noviembre 2025, el rey Felipe VI presidió encuentros empresariales, insistió en la necesidad de reducir el desequilibrio comercial —muy a favor de China— y defendió a la vez los derechos humanos y el derecho internacional, en línea con la política exterior española. Desde la óptica china, estos gestos confirman que España no se sitúa en el grupo de Estados europeos más hostiles, sino entre aquellos que, sin renunciar a sus principios, buscan mantener un diálogo económico y político intenso[63].

[60] *Declaración Conjunta entre la República Popular China y el Reino de España sobre la Asociación Estratégica Integral*. Madrid, 15 de noviembre de 2005; véase igualmente *Declaración Conjunta España–China*. Madrid, La Moncloa, 28 de noviembre de 2018, que reafirma y actualiza la Asociación Estratégica Integral en el marco de la «nueva era» de las relaciones bilaterales.
[61] VOLOSYUK, O. V. and KOZYLOV, I. «Spain and China: From Mistrust to Strategic Partnership. Political Dimension», *Latinskaya Amerika*, no. 5. 2024, pp. 34–52.
[62] Presidencia del Gobierno de España, notas y comunicados sobre las visitas oficiales a China, 2023–2025. Noticias de EFE y La Moncloa sobre la visita de Estado de Sus Majestades los Reyes a China, noviembre de 2025.
[63] Visita de Estado de Sus Majestades los Reyes a la República Popular China. Comunicado oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Madrid, 27–29 de octubre de 2024; véase igualmente *Comunicado de la Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China sobre las relaciones China–España*, Pekín, 29 de octubre de 2024, que destaca el carácter «constructivo y pragmático» de la relación bilateral.

China también valora a España por su función de puente hacia otras regiones. En América Latina, la presencia empresarial, cultural y lingüística española es percibida como un capital que puede facilitar proyectos chinos en sectores como infraestructuras, energía o telecomunicaciones. En el Mediterráneo y el Atlántico, los puertos españoles —Algeciras, Valencia, Barcelona— se integran en redes logísticas donde navieras chinas juegan un papel creciente, y donde las empresas chinas miran con interés las oportunidades en energías renovables, movilidad eléctrica y logística. Para China, España es, en suma, un socio occidental gestionable, alineado con la UE y la OTAN, pero menos proclive a la confrontación abierta y con una cultura política acostumbrada al multilateralismo y a la negociación[64].

Desde el lado español, el cuadro es más ambivalente. Estados Unidos es nuestro aliado principal y socio estratégico en el marco de la OTAN. Nuestra seguridad, tanto en la dimensión convencional como en la nuclear, se apoya en el vínculo transatlántico. Pero al mismo tiempo, España —como el resto de la Unión Europea— está inserta en una economía mundial en la que China es a la vez mercado, proveedor y competidor, con clara dependencia comercial de la Unión Europea. Además, nuestra industria depende, en mayor o menor medida, de cadenas de suministro en las que China desempeña un rol central[65]; nuestro sector agroalimentario exporta a un mercado chino en expansión; y nuestras propias aspiraciones de autonomía energética y digital nos empujan a relacionarnos con empresas y tecnologías chinas, aunque sea bajo marcos de vigilancia y «reducción de riesgos» (*de-risking*), como ha formulado la Comisión Europea[66].

Entre Tucídides y la interdependencia compleja: la posición estratégica de España frente a China

¿Dónde queda España desde el prisma de esta competición entre las dos superpotencias? Aquí se cruzan dos lógicas contrapuestas: la tesis realista de la «trampa

[64] TRIGO SAUGAR, Sergio. *España y China: Reforzando la Asociación Estratégica Integral en un Mundo Multipolar*. Accedido el 30 noviembre 2025. https://ceinaseg.com/espana-y-china-reforzando-la-asociacion-estrategica-integral-en-un-mundo-multipolar/

[65] SALINAS CONTE, Lucia. «La dependencia de China en las cadenas de suministro españolas», *Real Instituto Elcano*. Accedido el 30 de noviembre 2025. https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-dependencia-de-china-en-las-cadenas-de-suministro-espanolas/

[66] EUROPEAN COMMISSION. *European economic security strategy*, COM(2023) 453 final. Brussels, 20 June 2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3351

de Tucídides» que, para los Estados Unidos y China, puede representar la lógica casi «existencial» de la rivalidad que puede llevarlos a considerar inevitable el conflicto incluyendo la guerra, además de un desacoplamiento sistémico. Pero por el otro lado, existe la proposición en el campo del idealismo de la «interdependencia compleja», en la que una tupida red de intereses económicos y de otra índole sirve como vacuna y amortiguador para evitar la fricción máxima y el conflicto.

En este contexto dinámico se encuentra España, al igual que el resto de Europa y otros aliados de Estados Unidos, para quienes esta lógica estratégica convendría no asumir como una trampa propia, sino entenderla como una dinámica ajena que debe gestionarse con cautela. Nuestro interés nacional debería evitar tanto una confrontación directa con China como un desacoplamiento económico abrupto que podría perjudicar seriamente a nuestras empresas y a nuestra economía. Lo que resulta preferible es impedir que la rivalidad sino-estadounidense desemboque en un conflicto del que España no obtendría beneficio alguno y que no desea afrontar. Esta posición es mantenida por otros países de la región como Japón, cuyos principales centros de pensamiento como el NIDS o el Sasakawa Peace Foundation consideran que un enfrentamiento en el Indopacífico sería devastador para todos los actores involucrados, empezando por China y los EE. UU.[67].

En este sentido, España debería seguir orientándose hacia el refuerzo de la autonomía estratégica europea —que permita a la UE ampliar capacidades y reducir vulnerabilidades críticas—, pero al tiempo gestionar su relación con China buscando su propio espacio geopolítico, en los márgenes que le permita sus obligaciones en la UE y de la Alianza Atlántica, mediante una combinación prudente de realismo, cautela y defensa de principios fundamentales.

En términos teóricos, la interdependencia compleja de Nye y Keohane nos recuerda que la densidad de vínculos económicos, tecnológicos y sociales entre China y Occidente hace extremadamente costosa la guerra, y en consecuencia poco probable el conflicto. La trampa de Tucídides nos advierte de que la historia, aun así, está llena de errores de cálculo fatales. Para España, país de tamaño medio, fuertemente abierto y dependiente del orden internacional, la prioridad debería ser contribuir a que la primera lógica se

[67] Manifestaciones expresadas por miembros del NIDS y el Sasakawa Peace Foundation en las conversaciones y debates mantenidos con miembros del IEEE en la vista realizada a sus respectivas sedes en Tokio el 26-27 de noviembre de 2025.

imponga sobre la segunda. Eso implica apoyar la defensa colectiva en el marco de la OTAN; reforzar el multilateralismo y las instituciones que canalizan la competición; diversificar dependencias en materias críticas (chips, tierras raras, tecnologías sensibles); y a la vez mantener una relación con China que no sea ni ingenua ni hostil.

En consecuencia, ¿es China nuestro rival geopolítico? Obviamente no lo es en el sentido clásico del término, pues ni plantea una amenaza militar directa a España, ni tiene reivindicaciones territoriales, ni busca, de manera explícita, minar nuestra seguridad nacional. Si bien es cierto que es un actor que erosiona el orden liberal en el que España se ha desarrollado durante décadas y una potencia cuyo modelo político resulta abiertamente incompatible con la democracia liberal, pues China es una autocracia y autoritarismo con arreglo a las métricas académicas[68], incompatible con los valores que se consagran en nuestra Constitución. Pero es también un socio comercial clave, un interlocutor imprescindible en cuestiones globales (cambio climático, estabilidad financiera, seguridad sanitaria) y un actor con el que nuestra economía mantiene vínculos profundos.

Por todo ello, la posición española —y europea— debiera orientarse hacia la gestión constructiva de la relación con China, sin convertir a China en un enemigo, aprendiendo a convivir con una potencia que no va a desaparecer, que seguirá desafiando algunos elementos del orden internacional y con la que, nos guste o no, tendremos que negociar, cooperar, y, llegado el caso, disuadir. Este enfoque pragmático, alineado con la tradición multilateral española, privilegia la negociación sobre la confrontación, y permite una convivencia estratégica que apueste por el interés mutuo en un contexto de interdependencia inevitable.

Pero, por otro lado, nos encontramos con la conceptualización de la anterior Administración estadounidense de Joe Biden, que expuso la rivalidad con China en términos de un choque entre democracias y autocracias, una confrontación fundamental

[68] THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. *Democracy Index 2023: Age of Conflict.* Londres, EIU, 2024, pp. 6–7, donde la República Popular China figura categorizada como «Authoritarian Regime»;
FREEDOM HOUSE, *Freedom in the World 2024: The Mounting Damage of Authoritarian Regimes.* Washington D. C., Freedom House, 2024, pp. 11–13, que clasifica a China como «Not Free», con una puntuación de 9/100 por severas restricciones a derechos políticos y libertades civiles.
V-DEM considera a China como un régimen autoritario con limitaciones muy fuertes en cuanto a las libertades políticas, derechos civiles y pluralismo.
BTI también considera a China como un régimen autoritario que carece de una transición democrática o reformas orientadas a liberalizar la política.

entre modelos políticos opuestos: democráticos, libres y basados en el Estado de derecho frente a regímenes autoritarios y autocráticos que reprimen derechos y libertades básicas. Una narrativa que enfatiza la defensa del orden liberal internacional frente a la creciente influencia china, que representa un desafío sistémico para los valores democráticos globales[69].

Sin embargo, este razonamiento no debería arrastrar a España a entrar en esta pugna estratégica entre Estados Unidos y China, pues limitaría la autonomía estratégica española. De hecho, Estados Unidos mantiene relaciones complejas y a menudo pragmáticas con diversas autocracias y regímenes autoritarios que no se ajustan al ideal democrático proclamado en la opción limitativa dual de la Administración americana. Ahí están sus alianzas con países abiertamente autocráticos que conculcan los derechos y libertades, tal y como las entendemos en las democracias liberales. Caso paradigmático de este argumento fue el reciente episodio en la cumbre de Anchorage, Alaska, donde Trump aplaudía a Putin, dando legitimidad a cuanto representa en términos políticos, además de geopolíticos, por la violación del derecho internacional con la anexión ilegal de Crimea y la invasión de Ucrania. Por ello, resulta aconsejable que, dentro de los márgenes de las obligaciones y limites que impongan los compromisos internacionales adquiridos, España preserve su margen de maniobra estratégica sin quedar encasillada en una polarización obligada, que le limite e impida salvaguardar sus intereses nacionales.

En consecuencia, España como potencia media, no está condenada a la trampa de Tucídides, ni la obliga a replicar la lógica de enemistad de las dos grandes potencias. La literatura académica que advierte sobre este riesgo subraya precisamente la necesidad de diseñar marcos de gestión que eviten la guerra[70]. España, firmemente anclada en la OTAN y en el vínculo transatlántico, puede asumir la preocupación de su principal aliado por el auge chino, pero sin que ello debiera traducirse mecánicamente en una política de confrontación bilateral con Pekín. España estaría obligada a pensar estratégicamente para no quedar atrapada en ella, y paralelamente, interconectarse con China en una relación equilibrada que no de vasallaje como Rusia[71]. Una autonomía estratégica

[69] MÁRQUEZ Y DE LA RUBIA, Francisco. «La ONU ante el eclipse del multilateralismo: entre la irrelevancia y la reinvención», *Revista IEEE*. CESEDEN, 2025.
[70] GARCÍA, J. «Actores medios y gestión del conflicto en un sistema internacional competitivo: el caso de España», *Revista IEEE,* 35. CESEDEN, 2023. pp. 78-95.
[71] GABUEV, Alexander. «China's New Vassal: How the War in Ukraine Turned Moscow into Beijing's Junior Partner», *Foreign Affairs*. 9 de agosto de 2022.

limitada pero real, que le permitiera situarse como socio europeo relevante, evitando igualmente cualquier posibilidad de trampas, como la denominada de la deuda, en la que ya ha caído algún país de los que conforman la Iniciativa de la Franja de la Ruta[72].

A la par, España podría contribuir a que la rivalidad geopolítica entre Washington y Pekín no se convierta en un destino inevitable con rumbo de colisión, permitiendo un marco de cooperación bilateral que nos permita una relación sino-española simbiótica de generación de beneficios mutuos, con un claro enfoque de ganancia compartida.

*Víctor Bados Nieto**
General de Brigada
Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

[72] LOWY INSTITUTE. *La trampa de la deuda china: análisis geoeconómico de la influencia de Pekín en países en desarrollo*. Informe Lowy Institute, mayo 2025.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

80/2025 16 de diciembre de 2025

Ana Ballesteros Peiró

India y su vecindario musulmán occidental

India y su vecindario musulmán occidental

Publicado originalmente en:
India: claves en su ascenso a potencia global
Editado en mayo de 2025

Resumen:

El partido Bharatiya Janata (BJP), liderado por el primer ministro Narendra Modi, ha estado en el poder en India durante más de dieciséis años y medio. Modi encadena un tercer mandato, lo que le convierte en gobernante durante quince años seguidos. El BJP es conocido por representar la ideología nacionalista hinduista, llamada *hindutva*, que promueve la hegemonía hindú y se opone en especial al islam, practicado por aproximadamente un 14 % de la población india, es decir, más de 172 millones de ciudadanos. Esta ideología tiene un impacto más directo en la relación de India con Pakistán, en comparación con Afganistán, Irán y los países árabes del golfo. En las relaciones exteriores indias, el factor de peso es la economía, hecho aparente en sus interacciones con Asia occidental, donde el peso ideológico de la *hindutva* es secundario.

Palabras clave:

India, Pakistán, Afganistán, Irán, Golfo pérsico.

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.

India and its Western Muslim Neighbourhood

Abstract:

The Bharatiya Janata Party (BJP), led by Prime Minister Narendra Modi, has been in power in India for more than sixteen and a half years. Modi is serving a third term, which means he will have been in power for fifteen consecutive years. The BJP is known for representing the Hindu nationalist ideology, called *Hindutva,* which promotes Hindu hegemony and is particularly opposed to Islam, practised by approximately 14% of the Indian population, or more than 172 million citizens. This ideology has a more direct impact on India's relationship with Pakistan than with Afghanistan, Iran and the Arab Gulf countries. In Indian foreign relations, the economy is the most important factor, as evidenced by its interactions with West Asia, where the ideological weight of *Hindutva* is secondary.

Keywords:

India, Pakistan, Afghanistan, Iran, Persian Gulf.

Introducción: bases de la política exterior india

India se ha percibido tradicionalmente como un líder global, visión que no siempre ha sido reconocida por otros países. En un momento de transición del orden internacional, en el que el poder está girando hacia Asia y la posición de India está adquiriendo mayor protagonismo, las oportunidades de alcanzar un estatus superior están más cerca. Para ello, India no solo ha conseguido escalar al quinto puesto económico global, sino que su potencial como tercer gran poder de Asia está trascendiendo los límites del sur del continente, donde ha dominado tradicionalmente y desde el que proyecta su poder más allá de los patrones de amistad/enemistad que ha manejado en el pasado.

Igualmente, el escenario internacional favorece este giro hacia un mayor estatus, dado que la asertividad de China en otras regiones asiáticas está aumentando el interés en lo que India puede aportar como contrapeso. Así, gradualmente, mientras el gobierno de Nueva Delhi está adquiriendo las capacidades materiales para llegar a ser el actor global que tanto ha ansiado, el reconocimiento como tal se refleja en su mayor interacción internacional. En consecuencia, India está presente en los cálculos estratégicos de Estados Unidos y de otras potencias globales, como la Unión Europea, Japón, China y Rusia (Kapur, 2023: 19).

La política exterior de India ha reflejado, como en el caso de otros países, un proceso de adaptación a los cambios internos del país, del Asia meridional y del mundo. La prioridad se establece en basar las relaciones con otros países en el desarrollo. Así, la economía es el factor central en la formulación de las relaciones exteriores.

La evolución de las doctrinas de política exterior ha mostrado dos fases desiguales, fuertemente marcadas por el periodo de descolonización y la caída de la Unión Soviética. En una fase inicial, la política exterior estaba guiada por el primer ministro Jawaharlal Nehru, líder del Partido del Congreso de India (INC por sus siglas en inglés) y el más longevo en el cargo (1947-1964). Nehru abanderó el no alineamiento como forma de navegar en un mundo bipolar, con la estrategia de evitar servir a cualquiera de los dos líderes globales. El trauma de la descolonización, las necesidades de construir el Estado, sentar las bases de la India poscolonial, dividida en dos tras la partición de Pakistán y salir del subdesarrollo, guiaron al país en los primeros años.

Sin embargo, Nehru salió de su sueño panasiático y de solidaridad de países poscoloniales cuando perdió la guerra de 1962 contra China. En la década de 1970, con el alineamiento de Estados Unidos y China, el gobierno indio se acercó más a los soviéticos, manteniendo, no obstante, su posición no alineada con el bloque. Sin embargo, el acercamiento entre Pakistán, Estados Unidos y China llevó a India a alinearse más con la Unión Soviética, posición que se materializó con la firma del Tratado de Paz, Amistad y Cooperación en agosto de 1971. De esta forma, la política exterior empezó a adquirir una tónica más realista y menos idealista. La intervención en la guerra de liberación de Pakistán Oriental (Bangladés) de Pakistán Occidental en diciembre de 1971, para la que contó con el respaldo soviético, mostró la capacidad de India de intervenir en el vecindario si su seguridad se veía seriamente afectada.

A partir de la disolución de la Unión Soviética, India inició una nueva etapa que acababa con el aislamiento. La política exterior se puso al servicio del desarrollo económico y se comenzó a insertar el país en la economía de mercado. El proceso ha sido gradual, de la mano de varios dirigentes, empezando por Narasimha Rao (1991-1996), siguiendo por el primer líder del Partido Nacionalista de India (Bharatiya Janata Party, BJP) en ganar las elecciones generales, Atal Bihari Vajpayee (1996 y 1998-2004), Manmohan Singh (INC, 2004-2014) y Narendra Modi desde 2014. Estos líderes continuaron la labor de integrar a India en el mundo y alejarla del aislacionismo económico (Menon, 2021: 301) más común en sus primeros años.

La política exterior india mantiene la voluntad de preservar la autonomía en la toma de decisiones y existe en función de sus intereses de desarrollo económico. Con el BJP en el gobierno, la *hindutva* ha dejado de ser una ideología únicamente interna, aunque las ideas que puede exportar sean más propias de un poder blando y una imagen amable que del chovinismo más explícito que se despliega a nivel doméstico.

La *hindutva*, a priori, puede considerarse un obstáculo para las relaciones de India con los países de mayoría musulmana, pero no parece ser así. Las relaciones con estos países se basan únicamente en los intereses comunes comerciales. India sigue el mismo patrón para relacionarse con diversos países, independientemente de la naturaleza de los gobiernos. Así, en lugar de crear alianzas con países afines ideológicamente, India prefiere establecer asociaciones o partenariados bilaterales, multilaterales y plurilaterales en torno a un interés o tema concreto. Lo que Samir Saran

llama «clubes de coincidencia» (Saran, 2015: 624), agrupamientos en los que haya margen de maniobra y flexibilidad en la toma de decisiones.

La política exterior india tampoco carece de ideas o valores, aunque no guían sistemáticamente su actuación. Las preferencias tienden a establecerse con países que hayan pasado una experiencia histórica similar, como los países que formaron parte del Movimiento de los No Alineados y los del G-77 (Menon, 2021: 301), con lo que mantiene el interés y necesidad de fomentar un orden multilateral. Los gobiernos de Nueva Delhi han mostrado preferencia por un sistema con múltiples actores, en un orden igualitario, sin jerarquías ni hegemonías, basado en normas (inspiradas en el derecho internacional), democrático y plural y con una política multidireccional.

La relación de India con Pakistán y Afganistán entra dentro de la política del vecindario inmediato (*Neighbourhood first policy*), mientras que Irán y los países del golfo pérsico, se consideran el vecindario extenso (*extended neighbourhood*). Con Pakistán, no obstante, apenas queda relación bilateral. El trauma de la partición, las guerras libradas entre ambos países y el uso del yihadismo para atacar India por parte de grupos apoyados por Pakistán, bajo su estrategia de reclamo del territorio de Cachemira, ha acabado agotando la vía del diálogo. El comportamiento de Pakistán, de hecho, ha contribuido a la mala imagen de los musulmanes de India, que, sin haber sido partícipes de sus actos, son condenados en virtud de la religión que profesan.

India y el islam: siglos de historia fuertemente politizados

El debate sobre la relación entre India y el islam es muy complejo. Siglos de historia entre la primera llegada de los comerciantes árabes en el siglo VIII en la costa occidental de Malabar, hasta las invasiones desde el oeste y Asia central, introdujeron la religión de mano del comercio y la conquista, respectivamente.

Los mitos sobre el islam y su papel en la historia india son múltiples. El mensaje más común es el de la violencia de la conquista, el pillaje, las conversiones por la fuerza y el poder de la espada. Buena parte de este relato obvia otras realidades, como la introducción de la religión de forma paulatina en la población nativa, integrándose en el tejido social a lo largo del tiempo (Ballesteros Peiró, 2013: 120). Pero como afirma Amartya Sen, esta apropiación de la historia sirve a unos intereses del grupo del *Sangh*

Parivar[1] para describir India como inherentemente hindú, ignorando la historia. Además de querer prevalecer en lo político, en lo social, esta ideología provee respaldo popular a través de diversos programas de socialización y reclutamiento de ciudadanos en la *hindutva*, elemento especialmente relevante entre la diáspora india (Sen, 2005: 43).

Esta ideología ve en India no solo un país de mayoría hindú, sino de identidad exclusiva y son los musulmanes quienes son objetivo de un señalamiento que los marca como foráneos. Estas ideas ya circulaban en el siglo XIX, pero con la llegada del BJP al poder, se han normalizado. El hinduismo, no obstante, no tiene una estructura unificada o una serie de libros sagrados aceptados universalmente (Andersen y Damle, 2019: 77). Hay múltiples prácticas y entendimientos de la religión. El término se hizo popular con la publicación del libro de Vinayak Damodar Savarkar de 1923 *Hindutva. ¿Quién es hindú?* La idea hace énfasis en la unidad de los hindúes y su cohesión, según la cual, en India, como patria y tierra sagrada, junto a los hindúes, caben los budistas, jainistas y sijs, dado que sus religiones nacieron en la tierra, mientras que cristianos y musulmanes no, puesto que sus religiones tienen origen en otros países.

El legado de la división de India en la independencia ha castigado a los musulmanes. Por una parte, la creación de Pakistán en base al nacionalismo musulmán que lideró Muhammad Alí Yinnah al frente de la Liga Musulmana, dejó un poso de sospecha respecto a su lealtad. Sin embargo, se obvia el hecho de que, para muchos musulmanes de India, la separación del país supuso una traición (Ahmed, 2019: 14). Yinnah es presentado como el villano artífice de la división territorial de India y de su debilitamiento estratégico. En palabras de Savarkar,

> «los nuevos enemigos islámicos no solo aspiraban a aplastar al poder político hindú… tenían también una ambición religiosa feroz… millones de invasores musulmanes de toda Asia cayeron sobre India, siglo tras siglo, con toda la ferocidad de su mandato para destruir el hinduismo, que era el alma de la nación…» (Savarkar citado por Sarkar, 2001: 156).

[1] El *Sangh Parivar* alude a la familia del RSS (*Rashtriya Swayamsevak Sangh* o Unión Nacional de Voluntarios) bajo el cual se aúnan los diferentes grupos ideológicamente afines, como el BJP, el *Vishva Hindu Parishad* (Consejo mundial de hindúes, VHP) y sindicatos, grupos estudiantiles y militantes afiliados.

Sin embargo, no hay evidencias que demuestren que fueran fanáticos y se ignora que las dinastías se indianizaron, existiendo patronazgo a instituciones religiosas hindúes y con miembros de esta religión dentro de las cortes mogolas.



Igualmente, la visión promovida es que los musulmanes son separatistas irremediablemente condicionados por los dictados de una religión estática e inflexible. Empero, esto ignora el papel de figuras como Sir Syed Ahmad Khan o Abdul Kalam Azad, que trabajaron por una India unida y rechazaron su división en base a comunidades religiosas. De 1947 en adelante, a los musulmanes se les va a presuponer un apoyo a Pakistán que contrasta con la realidad, que es una aceptación de India y una serie de identidades múltiples que no tienen necesariamente al islam como única fuente. Es más, creer que los musulmanes de India se identifican más con el vecino o con los países de Oriente Medio ignora la multiplicidad de factores identitarios, como la clase social, la casta (que determina ocupación y estratificación social), la región de residencia, la lengua, el género o la ideología política.

El devenir del siglo XX, la erupción del islamismo y el impacto de los atentados del 11 de septiembre añadieron mayor tensión a la convivencia. Con cada atentado terrorista a manos de grupos respaldados por Pakistán, como el Lashkar-e Taiba (LeT) o el Jaish-e Mohammad (JeM), la responsabilidad recayó en los musulmanes indios, a los que se hace partícipe o cómplices involuntarios de los designios del vecino. Atentados como los del Parlamento indio en diciembre de 2001 o en Mumbai (2008), polarizaron cada vez más a la población contra los musulmanes, facilitando la popularidad del discurso de la *hindutva*.

Pakistán: el mundo bajo el prisma identitario y la entrada vetada a Afganistán

La creación de la República Islámica de Pakistán en 1947 dividió el territorio indio, según muestra el mapa 1 y la reclamación territorial en torno a Cachemira marcó la relación bilateral desde una postura de confrontación. Al contrario de India, Pakistán se ubicó bajo la esfera occidental durante la Guerra Fría. Su objetivo era conseguir un patrón lo suficientemente fuerte para que le ayudara a contrarrestar el poder convencional indio.

A nivel regional, la oposición de Pakistán a la hegemonía de India en Asia meridional tiene raíces ideacionales que han hecho del juego suma-cero un impedimento para la cooperación, no solo entre el vecindario sino también en otras regiones asiáticas, como Asia occidental u Oriente Medio. En el caso de los países del golfo, tradicionalmente, Pakistán ha intentado aislar a India sobre la base de la pertenencia a la religión islámica.

Asimismo, la cercanía a otros aliados de Estados Unidos ha mantenido a Pakistán conectado con patrones generosos que han financiado una economía inestable, muy lastrada por la mala gestión y la centralidad del elemento ideológico (anti-indio) en la política exterior pakistaní.

Rivalidad tradicional: una estrategia a tres bandas

Pakistán e India se han enfrentado al menos en cuatro ocasiones (1947-48, 1965, 1971 y 1999) en guerras, todas a instigación del *establishment* militar de Rawalpindi y saldadas con derrotas. Según la definición de Zionts, un Estado revisionista irracional es aquel que es incapaz de revisar su política contra el *statu quo*, a pesar de haber sufrido una derrota significativa (Zionts, 2006). En la búsqueda de medios para contrarrestar el poder militar de India sobre sí, este *establishment* buscó primero, como se ha mencionado previamente, el respaldo de un aliado fuerte y, posteriormente, la creación de fuerzas no convencionales que libren una oposición de tipo híbrido contra India. La primera experiencia tuvo lugar poco después de la independencia, cuando Pakistán infiltró a miles de insurgentes a través de la frontera para tomar Cachemira por la fuerza en octubre de 1947, denominando la operación como *yihad* bajo mando de un oficial, Akbar Khan, que tomó el nombre de guerra de Tariq (por Tariq bin Ziyad), liderando las «fuerzas de liberación» (Haqqani, 2005: 29).

La obsesión de este *establishment* con India y su monopolio de la defensa y política exterior ha impedido mantener una relación bilateral funcional, aunque haya habido episodios de concordia. Buena parte de la cultura estratégica de Pakistán está basada en la percepción de amenaza. A lo largo de la historia, el Ejército pakistaní ha desplegado cinco narrativas principales India-céntricas que prevalecen en la cultura estratégica:

1. La presunción de que la India no acepta la teoría de las dos naciones
2. La certidumbre de que Pakistán es el único país capaz de frenar a la India en sus pretensiones hegemónicas
3. La creencia de que India empezó todas las guerras con Pakistán

4. La convicción de que la India no es esa superpotencia que cree ser, minimizando su poder porque «es hindú»
5. El principio de que India es la raíz de los problemas de seguridad de Pakistán (Fair, 2014: 136-137)

Parte de los principios que formaron Pakistán contenidos en la teoría de las dos naciones (hindúes una, musulmanes otra) se denomina la «ideología de Pakistán». Esta ideología es monopolizada por el Ejército, que se ha atribuido la defensa de las fronteras físicas e ideológicas del país. El primer líder militar que añadió las fronteras ideológicas como factor a defender fue el General Yahya Khan (1969-1971), bajo cuyo gobierno se perdió la mitad oriental, lo que pasó a ser Bangladés.

Es así como, bajo esta idea, se consideró el islam como elemento vertebrador del país. El uso instrumental de la religión por parte de los militares tiene al menos tres objetivos: 1) como forma de unificar el país proveyendo una ideología que esté por encima de las afiliaciones étnicas o provinciales; 2) para movilizar y preparar a la población para la guerra y justificar su elevado presupuesto; y 3) para motivar a los soldados extendiendo la idea de que el islam les confiere ventajas sobrenaturales (Fair, 2014: 86).

Mientras Pakistán ha ligado tradicionalmente la relación bilateral a la resolución del conflicto de Cachemira, tratando de internacionalizarlo y llamando a la convocatoria de un referéndum bajo la resolución 47 de la ONU, para India la postura tradicional ha sido la de considerar el conflicto negociable de forma bilateral y, más recientemente, como un asunto exclusivamente interno. Este giro se hizo definitivo tras la revocación en agosto de 2019 del estatus especial con el que contaba la parte del territorio administrado por India, el cual venía recogido en el artículo 370 de la Constitución.

Dada la mala relación con Afganistán e India, Pakistán necesitaba apaciguar una de sus fronteras para poder centrarse en conseguir el territorio cachemir. La idea de la profundidad estratégica consistía en cultivar un gobierno afín en Kabul, que neutralizara las demandas de independencia de minorías nacionales como los pastunes y baluchíes y mantuviera alejada a India de su retaguardia, dado que sucesivos gobiernos afganos han rechazado la frontera conocida como línea Durand y reclaman las áreas pobladas mayoritariamente por pastunes en territorio pakistaní.

Para Pakistán, el objetivo seguía siendo Cachemira, centrando la estrategia en cultivar las fuerzas irregulares y promover el islamismo. En las décadas de 1950 y 1960, para neutralizar la reclamación del Pastunistán desde Kabul, el gobierno de Ayub Khan y las agencias de inteligencia pakistaníes albergaron en su territorio los líderes y grupos islamistas perseguidos por el gobierno afgano. Estos grupos encontraron refugio en Pakistán y establecieron alianzas con partidos afines (*Yama'at-e Islami* y *Yamiat-e Ulema-e Islam*), con el objetivo de tomar algún día el poder en Kabul. Por su parte, India veía en estas alianzas una intromisión en la soberanía afgana.

Zulfiqar Alí Bhutto (1971-1977) fomentó las alianzas de los islamistas a través de los servicios de inteligencia para ganar mayor influencia en Afganistán en 1973, a través de la Oficina de Asuntos Exteriores de Pakistán, a través de la cual se creó una célula afgana que organizara a diversos grupos islamistas bajo el liderazgo de Gulbuddin Hekmatyar y Burhanuddin Rabbani (Haqqani, 2005: 104). Bhutto utilizaba la idea del efecto dominó sobre Asia, al exagerar la percepción del peligro que suponía para Pakistán la URSS antes de que invadiera Afganistán y conseguir así ayudar militar estadounidense. De esta forma, en 1973 se establecieron campos de entrenamiento en las dos agencias tribales de Waziristán, donde unidades paramilitares del Cuerpo de Fronteras de las Agencias Federalmente Administradas, comandadas por oficiales del ejército pakistaní, se dedicaron a entrenar a los afganos que habían escapado de la represión anti-islamista de Daoud Khan tras su golpe de Estado en 1973 (Fair, 2014: 121). A partir de 1975, Pakistán respaldó una serie de insurrecciones en Kabul, lo que fomentó mayor represión y mayor éxodo del islamismo afgano. Se estima que entre 1973 y 1977, se entrenó en territorio pakistaní a cerca de cinco mil militantes (*ibid*.: 122).

Con la invasión soviética y la llegada de ayuda económica, militar y armamentística por parte norteamericana y saudí, Pakistán canalizó parte de esa ayuda hacia las fuerzas irregulares orientadas a luchas contra India en Cachemira, que formaron vínculos con la yihad afgana. Los grupos como el Lashkar-e Taiba (LeT) y Jaish-e Mohammad (JeM) son legado de esta política. Sin embargo, ante la imposibilidad de los grupos muyahidines de compartir el poder en Kabul tras la retirada soviética y la consiguiente guerra civil, Pakistán vio en los talibanes una nueva baza para mantener a India alejada de su patio trasero.

La ascendencia de Al-Qaeda tras los atentados del 11 de septiembre, inspiró a LeT y JeM a ampliar sus ataques también en el resto del territorio indio, lo que deterioró aún más las relaciones hasta el punto de cortarlas. El impacto de los atentados generó un creciente rechazo en la población india hacia los acercamientos a Pakistán. Si bien Modi, tras ganar su primera legislatura en 2014, estimó la posibilidad de acercarse al gobierno de Nawaz Sharif, en quien encontró un aliado para la paz. Su visita sorpresa a Lahore en diciembre de 2015 fue clave, dado que llegaba desde Afganistán, país con el que India estaba estrechando lazos. La buena sintonía Sharif-Modi acabó unos días después, cuando un grupo terrorista cachemir (con la sospecha del respaldo del JeM) mató a ocho soldados indios en la base aérea de Pathankot. Desde entonces, Modi no ha vuelto a tender la mano.

¿Talibán 2.0? Posición india

Se tiende a subestimar la importancia de Afganistán y verlo únicamente bajo el prisma del conflicto. A pesar de que no tenga acceso al mar, es un Estado bisagra entre tres subregiones asiáticas: Asia central, meridional y occidental. Su importancia estratégica, por tanto, es clave para el continente asiático (Kugelman, 2022: 232) y la conectividad entre estas subregiones.

La enemistad de India y Pakistán ha sido evidente en sus relaciones con Afganistán. Mientras que India apoyó a los soviéticos durante la invasión, Pakistán y Estados Unidos se emplearon en respaldar a los muyahidines. India era cercana al gobierno de Mohammed Nayibulá tras la retirada de los soviéticos en 1989. No obstante, dada la gran influencia pakistaní, el gobierno de Narasimha Rao decidió acercarse a diversas facciones, independientemente de su ideología o cercanía a Pakistán (Choudhury, 2019). De forma similar, India está realizando un acercamiento a los talibanes. Para estos, India es una opción para equilibrar la sobredependencia de Pakistán.

El pasado, en este sentido, no define las relaciones presentes. Entre 1996 y 2000, India respaldó a las fuerzas anti-talibán de la Alianza del Norte o del Frente Unido, especialmente, las fuerzas de Ahmad Sah Masud, sin otorgar reconocimiento al movimiento, como sí hizo Pakistán. Tras la disolución del Emirato Islámico talibán y el ascenso de la República afgana en 2001, la rivalidad con Pakistán acercó a Nueva Delhi,

que invirtió en ayuda al desarrollo e infraestructuras, especialmente en las áreas de mayoría pastún del país, como forma de ganarse a la población y sus líderes y para mantener a Pakistán en vilo sobre su papel en territorio afgano (*ibid*.). Asimismo, gracias al gobierno indio, Afganistán entró en la asociación regional del sur de Asia en 2007 (Kugelman, 2022: 234).

India y Afganistán firmaron un Acuerdo de Partenariado Estratégico y otro Acuerdo Comercial Preferencial en 2011, por el que India se convertía en el mayor inversor de la región y el quinto a escala global (Brookings, 2017). India se encargó de la construcción de la autopista Zaranj-Dilaram, la presa Salma o el edificio del Parlamento, además de una generosa inversión en educación (construcción de escuelas y donación de becas). India, además, se convirtió en un país admirado y respetado en Afganistán durante esos veinte años, muy a diferencia de Pakistán, que era rechazado por sus injerencias y su respaldo a los talibanes (D'Souza, 2011). El gobierno indio también ofreció entrenamiento militar a las Fuerzas Armadas y a la Policía afganas, además de armamento, aunque en una capacidad limitada. Si Nueva Delhi y Kabul no han fortalecido su relación bilateral, ha sido debido a la falta de una vía de comunicación directa, dado que el gobierno pakistaní ha rechazado consistentemente otorgar derechos de tránsito.

A la luz de la hostilidad de los gobiernos de la República afgana hacia Islamabad, Pakistán siguió cultivando el regreso de los talibanes al poder y, desde 2014, comenzó la construcción de un vallado a lo largo de la frontera con Afganistán. Empero, mientras Pakistán apoyaba a los talibanes afganos, perseguía a los suyos propios. El Movimiento Talibán de Pakistán (Tehrik-e Taliban Pakistan, TTP) surgió alrededor de 2007, como resultado del descontento con el gobierno militar de Pervez Musharraf, tanto por su alianza con Estados Unidos como por el ataque a la mezquita Roja de Islamabad, cuyos líderes habían desafiado al gobierno para imponer la *sharía* como ley estatal. El bombardeo de la mezquita y la consiguiente muerte de centenares de insurgentes y estudiantes generaron una ola de rechazo que se materializó en la fundación del TTP.

Precisamente, el TTP envenena la relación de Pakistán con Afganistán tras la retoma de Kabul por los talibanes en agosto de 2021, una vez retiradas las tropas internacionales y tras los Acuerdos de Doha. Los ataques son constantes y el gobierno *de facto* afgano no parece tener interés por acabar con sus actividades en suelo afgano. La violencia en

Pakistán ha aumentado un 56 % en 2023 (Ballesteros Peiró, 2025), cuyo gobierno, cada vez más frustrado con Kabul, está procediendo a expulsar a los refugiados afganos en su territorio, incluidos aquellos con un estatus regularizado y décadas de residencia.

India está acercándose a Kabul con cautela, aunque genere rechazo, dada la naturaleza ideológica del régimen talibán. Aun así, en enero de 2025, el secretario de Exteriores indio, Vikram Misri y el ministro de Exteriores afgano en funciones, Amir Khan Muttaqi se reunieron en Dubái, aprovechando la buena relación de ambos países con los Emiratos Árabes Unidos (EAU), para tratar diversos temas. Es una llamada de atención sobre las diversas dinámicas cambiantes en la región (*ibid*.). Especialmente, la importancia para India de Afganistán como vía de acceso a Asia central y la utilidad de la relación de Delhi con Asia occidental, en especial, la importancia de la conectividad con Irán y la geoeconómica de los países árabes del golfo.

La importancia del golfo pérsico

La política de Delhi, como ya se ha mencionado, cambió tras la disolución de la Unión Soviética, con la que India no estaba alineada formalmente, pero con quien tenía el citado tratado de 1971 (como respuesta también al alineamiento de Estados Unidos y China, principal rival de India y frente a la que perdió una guerra en 1962).[2] A partir de la década de 1990, India se centrará en su desarrollo económico, para lo cual era prioritario acceder a los mercados energéticos del golfo, región próxima y a la que tiene fácil acceso por vía marítima.

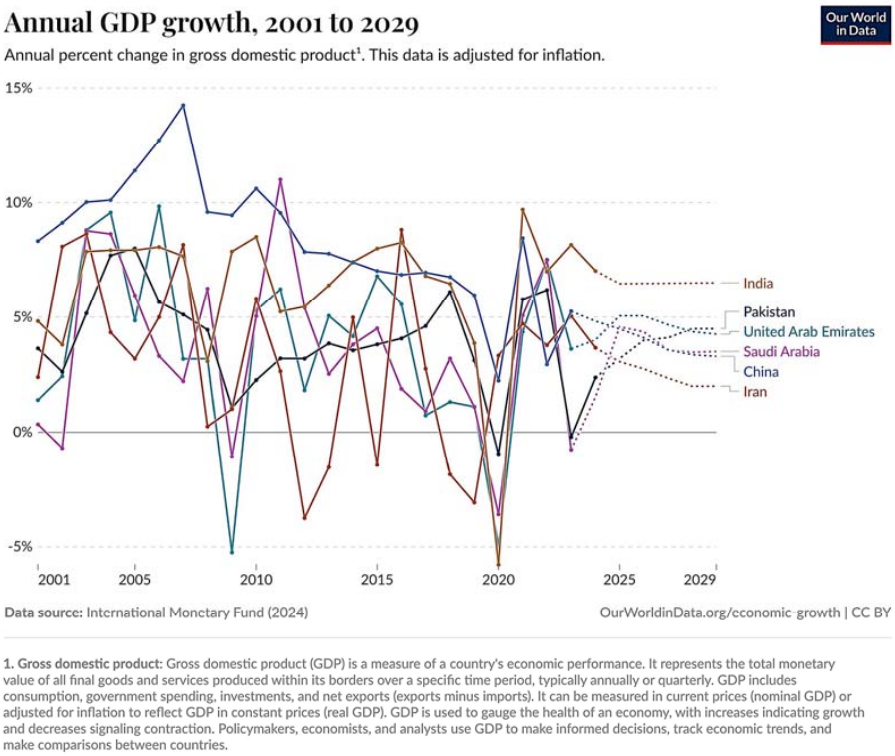
A medida que India ha ido adquiriendo seguridad en sus interacciones internacionales, su capacidad para acercarse a países con los que previamente apenas tenía contacto ha ido en aumento. En el caso de los países del golfo pérsico, la tradicional cercanía de Pakistán mantuvo a India relativamente alejada en el pasado. Sin embargo, los gobiernos en Nueva Delhi han pasado de ver a estos países como un conjunto de petro-Estados semifeudales, promotores de inestabilidad e islamismos varios (Mohan, 2020), a potenciales aliados.

[2] Véase también el capítulo de Arrieta Ruiz en este monográfico para más detalles sobre el papel de India en el Golfo.

Asimismo, a las necesidades económicas hay que sumar las presiones regionales. El conflicto que India y China mantienen a lo largo de la frontera acentúa la competición en el océano Índico (Baruah, 2023: 89). Igualmente, ante la necesidad de evitar los efectos negativos de la Gran Competición Global entre Estados Unidos y China, India busca una tercera vía, aunque todavía no se haya definido un sistema alternativo a la creciente bipolaridad (Menon, 2023).

Es precisamente en este escenario donde India desarrolla su política de orientación a Asia occidental (*look west*), bajo la que los países del golfo se definen como parte del vecindario extenso. Esta visión fue iniciada durante la legislatura de Singh, acelerada por Vajpayee en función de la necesidad de garantizar acceso a otros mercados y fuentes de energía (Tandon, 2016: 353; Menon, 2021: 227). El acceso reciente a este espacio marítimo de China, en el que otrora India prevalecía debido a su posición privilegiada, ha incrementado la competición entre ambos países por el acceso a los recursos del golfo y para garantizar la protección de las líneas marítimas de comunicación (SLOC por sus siglas en inglés).

La formulación de esta política que «mira al oeste» alinea necesidad económica y expansión comercial, bajo conceptos del papel nacional que Holsti define como líder de un subsistema (Asia meridional), independiente activo y partidario-liberador (Ashwarya, 2023: 584). Además, India se ve como mediador pacífico, que evita la formación de alianzas y compromisos hacia grandes poderes (Holsti, 1970: 280). A este papel inspirado en el legado nehruviano, se la añade la reformulación que desde la década de 1990 viene transformando las visiones geopolíticas indias. Como rearticulación de sus representaciones geográficas, India ha pasado de ser un país no alineado a uno que, como se ha mencionado, presenta características de liderazgo, aunque mantenga rasgos del discurso tradicional estratégico más nehruviano (Mohan, 2019: 306).



Este viraje indio se adapta a otros cambios globales. Por una parte, un giro en las prioridades estadounidenses que, a su vez, ha generado una reacción en la región del Indo-Pacífico. El pivote hacia Asia abanderado por el presidente Barack Obama fue de la mano de una reticencia de los Estados Unidos de seguir actuando como garante de la seguridad de los países socios del golfo. La caída de aliados de largo recorrido, como Hosni Mubarak en Egipto o Zine El Abidine Ben Ali en Túnez, generó inseguridades en otros líderes de la región a raíz de las protestas de los Levantamientos Árabes (2010-2011). La fatiga de las guerras en Iraq y Afganistán generó rechazo para intervenir en Siria, a pesar de que el presidente Bashar al Assad cruzara la línea roja que Obama había señalado como desencadenante de una reacción[3]. La percibida como retirada de Oriente Medio, junto a la firma del Plan de Acción Integral (Joint Comprehensive Plan of

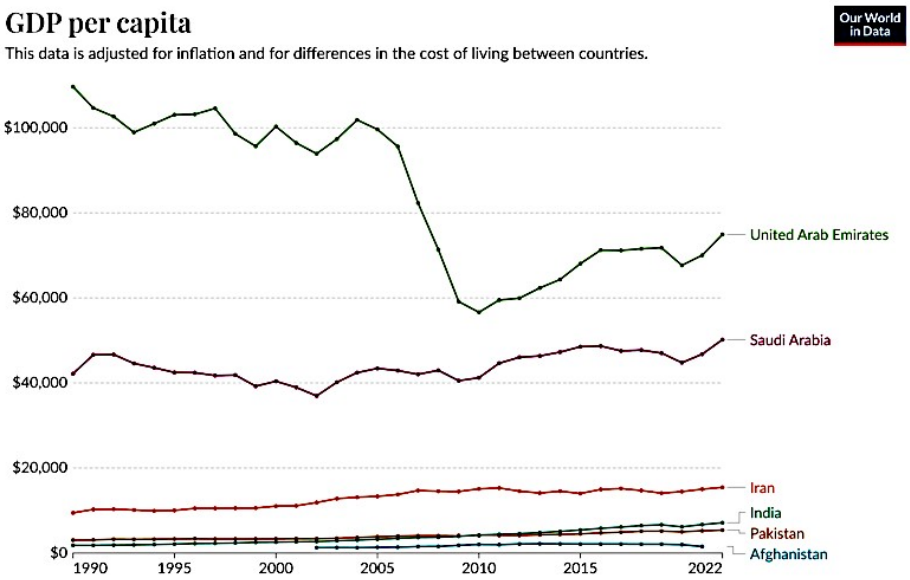
[3] En agosto de 2012, Obama señaló el uso de armas químicas contra la población siria como el límite o que marcaría la reacción militar estadounidense. Cuando Al-Assad usó armas químicas, no se produjo la reacción esperada.

Action, JCPOA) del P5+1 con Irán, anunciaba la intención de cerrar el capítulo iraní para pasar a centrarse en otras prioridades.

Aunque con el presidente Donald Trump se aplacaron los temores del liderazgo saudí, ante la falta de reacción tras los ataques huzíes sobre las instalaciones petroleras de Aramco en Abqaiq y Khurais en plena península arábiga, los países del Consejo de Cooperación del golfo (CCG) adoptaron una actitud más proactiva en aras de su propia defensa. Quedó, por tanto, patente el cambio de la doctrina de seguridad y protección de las instalaciones energéticas que Estados Unidos había garantizado durante décadas a sus socios árabes del golfo (Al-Saif, 2024). De la necesidad de autosuficiencia de los países del golfo, a la doctrina de autonomía estratégica india, la convergencia de intereses quedó establecida.

Lo que unió la economía, no lo separa la ideología

India es la quinta economía mundial, llamada a ser la tercera a finales de la década de 2030, poniéndose por delante de Japón y Alemania y justo detrás de Estados Unidos y China (García Herrero y Ketels, 2023). India ha mejorado considerablemente el dinamismo y la apertura de su economía respecto a años anteriores. Como muestra el gráfico 1, es uno de los pocos países que mantiene un elevado crecimiento económico, que, a pesar de haber descendido en el último año, ha permanecido en un 7 % anual (según el FMI para 2024). En cambio, Pakistán ha crecido un 2,4 %. El país que menor crecimiento mostró en 2024 fue Arabia Saudí (1,5 %), pero si tenemos en cuenta su PIB per cápita (gráfico 2), el impacto es menor que en Pakistán ($50 188 en el caso saudí y $5377 en el pakistaní). El crecimiento de China se ha desacelerado (4,8 %), EAU (4 %) le sigue con un ritmo similar e Irán, a pesar de las sanciones, mantiene un crecimiento del 3,7 %.



Las relaciones entre India, Arabia Saudí y EAU están orientadas hacia lo que denominan una visión pragmática, libre de ideologías e injerencias de tipo normativo en los asuntos propios. Es en este escenario donde la política india encaja y donde la pakistaní desentona. En los países del golfo, India encuentra socios con los que pueden diversificar sus mercados y proveer alternativas para garantizar la seguridad de las SLOC por las que circulan su energía y comercio. En la otra dirección, los saudíes y emiratíes consiguen diversificar sus exportaciones energéticas hacia la quinta economía del mundo, a la vez que consiguen mano de obra barata, colaboración para la construcción de infraestructuras de conectividad y diversificación de sus economías. El interés nacional y la estabilidad son las condiciones para su desarrollo, según reflejan sus respectivas visiones 2030 (2035 en el caso de Kuwait), que hacen énfasis en temas trasnacionales como el cambio climático, la inteligencia artificial y la tecnología.

India ha firmado un acuerdo marco y otro de cooperación con el Consejo de Cooperación del golfo y mantiene negociaciones para un acuerdo de libre comercio. Con EAU, India

firmó un Acuerdo Integral de Asociación Económica en 2022, además de un partenariado estratégico de seguridad, un diálogo trilateral al que se les suma Francia (UFI) y el I2U2 (India, Israel, Estados Unidos y EAU), asociación precursora de lo que luego pasó a ser el Corredor Económico India-Oriente Medio-Europa (conocido por sus siglas en inglés, IMEC). Mantiene igualmente un memorando de entendimiento en cooperación nuclear con EAU firmado en septiembre de 2024 para cooperación en energía nuclear civil.

	Exportaciones		**Importaciones**	
	Cantidad en millones de dólares	Porcentaje total	Cantidad en millones de dólares	Porcentaje total
Afganistán	355,45	0,08	642,29	0,09
Pakistán	1188,85	0,27	2,88	0,00
Irán	1222,20	0,28	625,14	0,09
EAU	35 625,02	8,15	48 025,58	7,08
Arabia Saudí	11 558,57	2,64	31 416,37	4,6
Qatar	1700	0,39	12 342,5	1,81
Kuwait	2103,22	0,48	8362,82	1,23
Omán	4426,47	1,01	4502,89	0,12
Bahréin	9094	0,20	829,4	0,12

Tabla 1. Comercio de India (2023-2024). *Fuente:* Ministerio de Comercio de India

La disonancia con Pakistán queda patente. Mientras sigue anclado en el revisionismo y su competencia con India, ideología y transaccionalidad han acabado afectando sus relaciones con el golfo y otros aliados, especialmente, bajo el gobierno de Imran Khan (2018-2022). La inestabilidad política daña la economía de Pakistán, con la consecuente

pérdida de socios y la cada vez mayor dependencia de las inversiones de China (Haqqani, 2022).

La transición ideológica de estos Estados también se refleja en la minimización del impacto de los conflictos regionales, como demuestra la firma de los Acuerdos de Abraham. Mientras que la retórica de los gobiernos de Riad y Abu Dabi enfatiza la necesidad de «reconciliación» y desescalada, Pakistán sigue sin reconocer a Israel, algo que India hizo en 1950, aunque no estableció lazos diplomáticos plenos hasta 1992. Tanto saudíes como emiratíes, a pesar de ser aliados tradicionales, se han alejado de Pakistán, tanto por sus intereses como consecuencia del agotamiento de las dinámicas que el gobierno de Islamabad impone en sus relaciones internacionales. India ha entrado de lleno en esta región y a Pakistán le va a costar mantenerla alejada.

La importancia de Delhi para los mercados del golfo y su peso económico y político es evidente. Además del aspecto normativo (respeto por la soberanía y no injerencia en asuntos internos), la relación con la región también supone un imperativo geopolítico caracterizado porque «la ausencia de determinados recursos lleva a que se establezcan alianzas con países que tienen estos a su disposición» (Dijkink, 1998: 294). La geoeconomía, por tanto, es la principal motivación que lleva a India a estos países.

Estas interacciones también se hacen a través de símbolos culturales e históricos, como lo demuestra un ejemplo revelador: la participación de la ministra de Exteriores, Sushma Swaraj, en la 46.ª cumbre de la Organización para la Cooperación Islámica (OCI) en Abu Dabi en marzo de 2019. La invitación provino directamente del jeque Abdulá bin Zayed al Nahyan, quien, a su vez, fue invitado de honor al desfile del Día de la República india en Nueva Delhi dos años atrás.

La última invitación al encuentro anual de la OCI a India fue extendida por Marruecos en 1969. Sin embargo, a pesar de contener la tercera población musulmana más grande del mundo, por detrás de Indonesia y Pakistán, la delegación no pudo asistir por la oposición del gobierno de Islamabad. En efecto, el país vecino se ha negado en repetidas ocasiones a la entrada de India en este foro, a pesar de que cuenta con el respaldo de países como Arabia Saudí, que propuso en 2006 que India formara parte de la organización como observador, o Bangladés en 2018, que también reclamó reformas para incluir a India como observadora (Khatu, 2019).

La invitación emiratí surgió a partir de la oleada de solidaridad hacia India tras el atentado terrorista de febrero de 2019, en el que un convoy militar fue atacado por el JeM en el distrito cachemir de Pulwama, matando a 46 soldados indios. Mientras que India obtuvo el respaldo internacional, Pakistán obtuvo el oprobio. Consecuentemente, su ministro de exteriores, Shah Mahmood Qureshi, no acudió a la cumbre en protesta por la presencia de India. Otro signo del hartazgo internacional hacia el apoyo de estrategias irregulares se produjo cuando China levantó en mayo de ese mismo año el veto que había mantenido hasta en cuatro ocasiones en contra de la inclusión de Masood Azhar, líder del JeM, en la lista de sanciones del Comité de Seguridad relativas al EIIL, Al-Qaeda y personas, grupos, empresas y entidades asociadas del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Irán frente al resto de la región

La relación de India con Irán ha estado marcada por el pasado islámico de los imperios safaví y mogol, cuyos intercambios mantuvieron la idea de cercanía, no solo geográfica, sino también cultural. La lengua de la corte mogola fue el persa, idioma que desapareció de la administración del norte del país cuando los británicos establecieron el inglés como medio oficial de comunicación. En el siglo XX, la posición de Irán en el eje occidental, con su alineamiento junto a Pakistán en la Organización del Tratado Central (CENTO por sus siglas en inglés), no casaba bien con el no alineamiento que seguía el gobierno de Nehru.

Aunque no hubo contacto tras la Revolución de 1979, los sucesivos gobiernos iraníes vieron en India una alternativa para paliar el impacto de las sanciones de Estados Unidos (Soltaninejad, 2023: 62). En 2001, el presidente Mohammad Jatamí y el primer ministro indio Atal Bihari Vajpayee en su visita a Irán firmaron un partenariado estratégico a través de la Declaración de Teherán. Dos años después, se firmó la Declaración de Nueva Delhi en la visita del presidente iraní a India. Las áreas principales de interés eran el acceso al mercado energético iraní, la importancia de desarrollar las infraestructuras de conectividad entre ambos países, además del interés en entrar en Asia central, aumentando la importancia de Afganistán (*ibid*.: 64).

País de residencia	Ciudadanos indios* (2024)	Porcentaje del total de remesas recibidas (2020)
Bahréin	327 807	--
Irán	10 765	--
Kuwait	995 528	2,4 %
Omán	686 635	1,6 %
Qatar	836 784	1,5 %
Arabia Saudí	2 463 509	5,1 %
EAU	3 568 848	18 %

Tabla 2. Población india en el golfo pérsico y remesas. Fuentes: Ministry of External Affairs of India (www.mea.gov.in) y Banco de la Reserva India (*Incluye no residentes y personas de origen indio)

Sin embargo, el peso de las sanciones impuestas en 2005 tras el descubrimiento del programa nuclear iraní ha frenado el acercamiento de India a Irán, con la merma del potencial para ambos países. Es necesario entender que el gobierno de Nueva Delhi puede o no aprobar la naturaleza del gobierno de Teherán, pero no por ello va a dejar de establecer relaciones con él. Mientras que Irán firmó el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) en julio de 1968 y lo ratificó en febrero de 1970 (Rassouli, 2015: 50), ni India ni Pakistán son signatarias, siendo ambas potencias nucleares *de facto*. Para India, el TNP es visto como un instrumento que divide al mundo entre quienes tenían el arma nuclear y quienes no, creando una élite nuclear (Sarkar y Ganguly, 2018), en referencia a los cinco miembros permanentes en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Para Estados Unidos ha sido necesario cultivar la lealtad de India y mantenerla alejada de Irán mediante incentivos que demostraran que su relación bilateral podría ser más beneficiosa que la de Teherán. El acuerdo nuclear con Estados Unidos de 2008 pretendía alejar a India de Irán, a pesar de no ser signataria del TNP. Mientras que después de la firma del JCPOA, el acercamiento de Delhi y Teherán fue en aumento,

doblando la compra de hidrocarburos solo el primer año tras el levantamiento de sanciones (Soltaninejad, 2023: 68) y con la inversión en la terminal Shahid Behesti, en el puerto de Chabahar, como eje central de la relación. Tras el puerto, la construcción de un ferrocarril para conectar con Afganistán y Asia central se dirimió en la visita de 2016, aunque la llegada del presidente Donald Trump a la Casa Blanca truncó este acercamiento. A pesar de todo, Irán e India firmaron un acuerdo de diez años en mayo de 2024 para seguir desarrollando el puerto de mano de las autoridades portuarias india (Indian Ports Global Limited, IPGL) e iraní.

Al margen de las sanciones, una razón por la que Delhi otorga menor importancia a Irán, en comparación a otros países del golfo, está relacionada con la diáspora india. La creciente cantidad de ciudadanos indios en el extranjero se ha convertido en una prioridad de su política exterior. Según datos de la web del Ministerio de Asuntos Exteriores de India en noviembre de 2024, el número total de ciudadanos indios en el extranjero (209 países) asciende a 35 421 987 personas. Como muestra la tabla 1, EAU, Arabia Saudí y Kuwait tienen un número elevado de ciudadanos indios, por lo que India centra su interés en ellos de manera prioritaria. De hecho, EAU es el segundo país del mundo con mayor número de ciudadanos indios, después de Estados Unidos, con Arabia Saudí en cuarto lugar, detrás de Canadá.

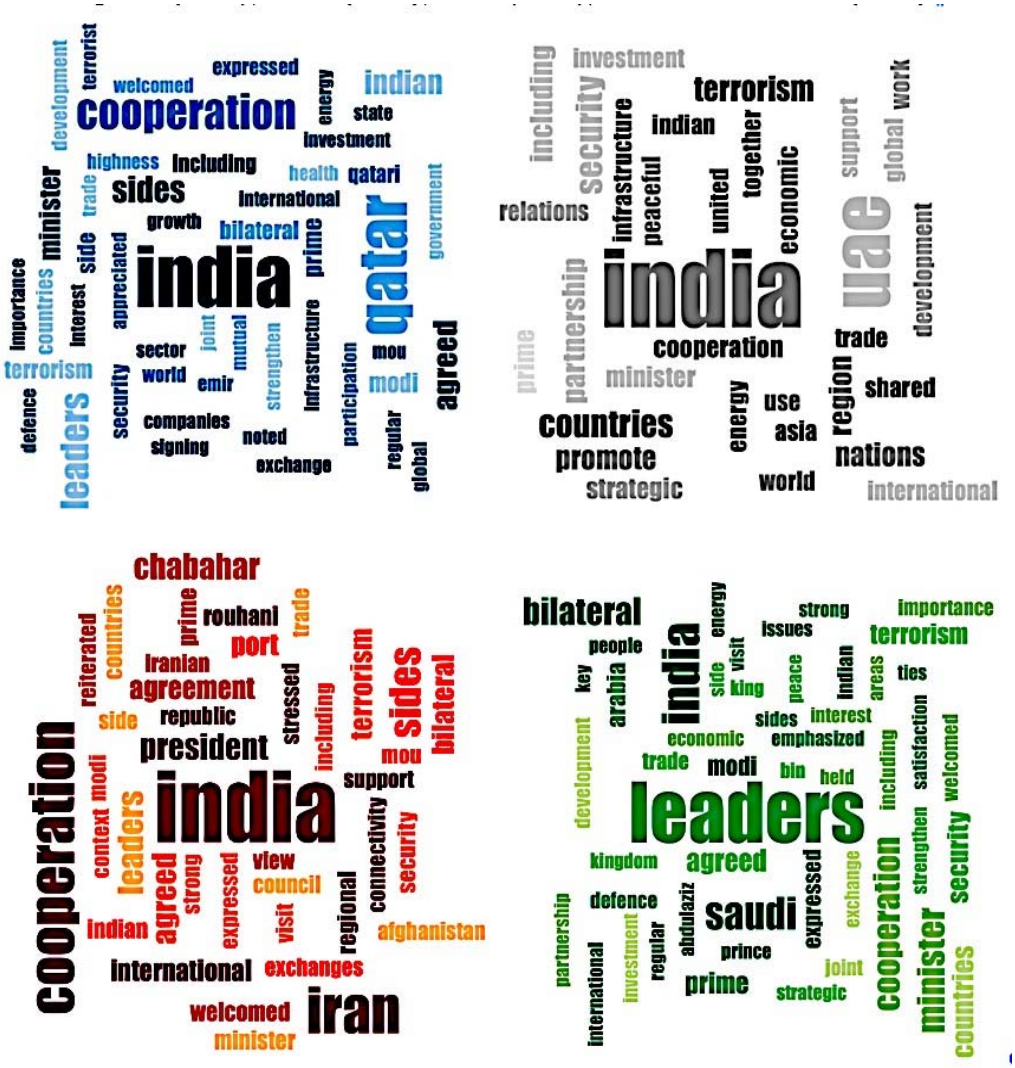
En cuanto al valor económico de la diáspora, según datos del Banco Mundial, India es el mayor receptor de remesas del mundo, superando a China o México, recibiendo un total de 89 127 millones de dólares estadounidenses entre 2021 y 2022. El país del que procede el mayor número de ingresos es Estados Unidos (23,4 % de las remesas totales), seguido por Canadá, Reino Unido y Sudáfrica, que en conjunto representan el 30 % del total. La segunda región por importancia económica es la del golfo, con un 28 % de las remesas, con EAU, Arabia Saudí y Kuwait a la cabeza (RBI, 2022).

La importancia de estos países se refleja en los discursos de Narendra Modi en sus visitas oficiales. Según Henrikson: las visitas «representan la relación internacional que se dirime como más digna de atención» (citado en Flint, 2006: 56). Modi viajó a diez países de Oriente Medio en catorce ocasiones entre 2014 y 2023 (de un total de 133 viajes al extranjero según la web oficial PMIndia), de las que el golfo figura como principal destino. Del resto, 62 se hicieron a veintiséis países de Asia (Japón principal destino y otros países del vecindario próximo y el Sudeste Asiático).

El contraste con Irán, en comparación con los países del CCG, se evidencia en los conceptos presentes en los discursos del primer ministro indio. Según el Ministerio de Asuntos Exteriores de India, entre 2014 y 2022, Modi realizó dos visitas a Arabia Saudí (2016 y 2019), una a Irán (2016), otra a Catar (2016) y cuatro visitas a EAU (2015, 2018, 2019 y 2022). Según un análisis de los discursos en estos países (véase figura 1), se puede observar que India es una de las palabras más citadas, dado que estas visitas tienen como objetivo principal aumentar la reputación y transformar su imagen en esta región.

Modi se dirige a todos los países bajo términos como hermanos, amigos y vecinos, en los que hace énfasis en las conexiones marítimas que durante siglos les ha acercado. La centralidad de la seguridad es compartida con saudíes y emiratíes, especialmente en lo relativo al comercio marítimo. Las relaciones se definen bajo términos como comercio, desarrollo, mercados, crecimiento, inversión y la forma de llegar a estos acuerdos es la cooperación, partenariados, de forma bilateral, de mutuo acuerdo, inclusivamente y bajo acuerdos mutuamente beneficiosos.

Modi menciona seguridad y terrorismo en el caso saudí quince y catorce veces respectivamente, mientras que, en el caso emiratí, son trece y once respectivamente. En los memorandos de entendimiento firmados de forma bilateral con India, la lucha contra el terrorismo es una de las prioridades, pero en el caso de Modi, esta se presenta bajo términos benignos, a través de la cooperación, desarrollo y conectividad «para dar forma a nuevas rutas de paz y prosperidad» (Press Information Bureau, 2016). No se les escapa a los socios del golfo, que cuando India menciona terrorismo, suele pensar en Pakistán, referencia que fue refrendada por el presidente Trump en la visita de Modi a Washington de febrero de 2025.



Pie de nota [4].

India se presenta discursivamente como un gran poder emergente que «contribuye al progreso de la paz global y la estabilidad» (Press Information Bureau, 2015). Así, en sus discursos, Modi presenta India a través del lenguaje civilizacional, como el *vishwaguru* o líder/maestro del mundo, un país cuya sabiduría le confiere una misión única en el mundo (Hall, 2019: 83), que a su vez describe como una familia o *vasudhaiva kutumbakam*. En

[4] Los análisis se hicieron a través de los textos publicados utilizando el programa MAXQDA 2022, en los que las palabras más mencionadas aparecen en mayor tamaño. La secuencia incluye las cinco palabras más citadas por cada cincuenta. Los colores asignados son: Irán, rojos; EAU, grises; Catar, azules; y Arabia Saudí, verdes.

Irán, Modi hizo énfasis en el hecho de que «la naturaleza de las relaciones globales requiere una actitud más adaptada a este siglo y no a la mentalidad del siglo pasado» (Traducción del inglés de la autora. Press Information Bureau, 2016), sugiriendo que la era de las sanciones y la coerción han pasado. En mayo de 2024, India firmaba un contrato de diez años para seguir invirtiendo en Chabahar, a pesar de que el segundo mandato de Trump anuncia una nueva era de máxima presión sobre Irán. Sin embargo, India no renuncia a la importancia del corredor de transporte norte-sur a través de Irán y Afganistán, hacia Asia central y Rusia.

Conclusiones

La ideología de la *hindutva* no ha frenado la proyección de India entre sus vecinos musulmanes. Mientras la idea de civilización permea en las relaciones exteriores a través del empleo de algunos términos como *vishwaguru*, el propio legado islámico es utilizado de forma instrumental y diferenciada en sus políticas interior y exterior. Aunque el énfasis en las relaciones con Asia occidental sea la economía y los intereses más pragmáticos, en ocasiones, India utiliza el islam como medio de conexión con los países del golfo.

En el caso del discurso de la ministra Swaraj en la OCI, donde no menciona ni una vez a Pakistán directamente, dijo «los 185 millones de musulmanes son un microcosmos de la diversidad de India… practican su fe en armonía entre sí y con sus hermanos no musulmanes... lo que ha impedido que los musulmanes en India hayan caído en la propaganda venenosa de ideologías radicales y extremistas»[5].

[5] Traducción del inglés de la autora. *Times of India*. India addresses OIC for first time, says terrorism destroying lives, destabilising regions. 1/3/2019. Disponible en: https://timesofindia.indiatimes.com/india/india-addresses-oic-for-first-time-says-terrorism-destroying-lives-destabilising-regions/articleshow/68218471.cms



También hay otras conexiones culturales concretas, como en la imagen 1, con la que Modi felicitó el cumpleaños de Muhammad Bin Salman haciendo referencia a la llegada del islam a India en el siglo VIII en Kerala. A través de la figura del rey Cheraman Perumal, el cual viajó a la Meca, uno de los primeros conversos indios que construyó la que se cree es la primera mezquita de India (Ballesteros Peiró, 2013: 124), se proyecta un poder blando que conecta con el golfo y neutraliza la acusación de islamofobia de Pakistán contra el gobierno indio. Citas de este estilo intentan lavar la cara menos amable de la *hindutva* y son especialmente útiles para acercarse a los socios del golfo, aunque sean más excepción que norma.

El momento de ascendencia india, además, se muestra en la cantidad de relaciones y contactos que se establecen con actores de diversa índole, cuya única excepción es Pakistán. Mientras que India ha agotado las vías políticas, aunque la diplomacia siga actuando, la naturaleza ideológica pakistaní dificulta la adopción de una relación más pragmática. La posibilidad de apertura de un frente doble Pakistán-China, sigue afectando los cálculos de Nueva Delhi, que tiene que buscar otros actores que faciliten su acceso a los recursos necesarios para adquirir el estatus económico que le establezca como potencia global. Para ello, su acercamiento a Estados Unidos es clave, pero desde Delhi se seguirá buscando acuerdos con todo tipo de actores, incluidos aquellos que tradicionalmente han estado en el bando contrario.

Bibliografía

Al-Saif, B. M. (2024). The Gulf will seek to manage Trump through self-reliance and pragmatism [en línea]. *Chatham House*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.chathamhouse.org/2024/11/gulf-will-seek-manage-trump-through-self-reliance-and-pragmatism

Andersen W. y Damle, S. D. (2019). *Messengers of Hindu Nationalism. How the RSS Reshaped India*. Londres, Hurst & Company.

Ashwarya, S. (2023). India's National Role Conception and Relations with GCC Countries under Modi: A Focus on Saudi Arabia. *Journal of Asian and African Studies*. 58, n.º 4.

Ballesteros Peiró, A. (2013). *Comportamientos religiosos y sectarismo en el islam en Pakistán. Estudio multidisciplinar del sectarismo en origen y en la diáspora pakistaní en España*. [Tesis Doctoral].

—. (2025). Los talibanes ya no necesitan al maestro: la confrontación entre Afganistán y Pakistán [en línea]. *Comentario del Real Instituto Elcano*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/los-talibanes-ya-no-necesitan-al-maestro-la-confrontacion-entre-afganistan-y-pakistan/

Baruah, D. M. (2024). *The contest for the Indian Ocean. And the making of a new world order.* New Haven y Londres, Yale University Press.

Choudhury, A. (2019). India in Afghanistan after the Soviet Withdrawal [en línea, ed. suscriptores]. *The Diplomat*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://thediplomat.com/2019/05/india-in-afghanistan-after-the-soviet-withdrawal/ O

D'Souza, S. M. (2011). Indian-Afghan strategic partnership: perceptions from the ground [en línea]. *Foreign Policy*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2011/10/26/indian-afghan-strategic-partnership-perceptions-from-the-ground/

Fair, C. (2014). *Fighting to the end: the Pakistan army's way of war*. Nueva York, Oxford University Press.

Flint, C. (2006). *Introduction to geopolitics*. Oxon y Nueva York, Routledge.

García Herrero, A. y Ketels, C. (2023). Understanding the 'new India' and what it means for Europe [en línea]. *Análisis del Real Instituto Elcano*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/understanding-the-new-india-and-what-it-means-for-europe/

Ghanem, D. y Sánchez-Cacicedo, A. (2024). From hype to horizon: what the EU needs to know to bring IMEC to life [en línea]. *European Union Institute for Security Studies*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.iss.europa.eu/publications/briefs/hype-horizon-what-eu-needs-know-bring-imec-life

Haqqani, H. (2022). Pakistan's Narrative Problem [en línea, ed. suscriptores]. *Foreign Policy*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2022/08/02/imran-khan-protests-pakistan-politics-economy/

Hall, I. (2019). *Modi and the reinvention of Indian foreign policy*. Bristol, Bristol University Press.

Hilal, A. (2019). *Siyasi Muslims: A Story of Political Islams in India*. New Delhi, Viking.

Holsti, K. J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*. 14, n.º 3.

Kapur, S. (2023). India, the Persian Gulf and the Emergence of a Supercomplex. En: Karim, U. y Kapur, S. *Regional Security in South Asia and the Gulf*. London, Routledge, pp. 17-38.

Khatu, J. (2019). India at the OIC: Has 'History Been Made'? [en línea]. *The Diplomat*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://thediplomat.com/2019/03/india-at-the-oic-has-history-been-made/

Kugelman, M. (2022). Afghanistan's Relations with South Asia. Diplomacy and Conflict. En: Ganguly, S. y O'Donnell, F. (eds.). *Routledge Handbook of the International Relations of South Asia*. Londres y Nueva York, Routledge, pp. 231-244.

(2023). Out of alignment [en línea, ed. suscriptores]. *Foreign Affairs*. [Consulta: 2025]. Disponible en:

https://www.foreignaffairs.com/world/out-alignment-war-in-ukraine-non-western-powers-shivshankar-menon

Mohan, R. (2019). Foreign Policy under Modi. Between Aspiration and Achievement. En: Chatterji, A. P., Hansen, T. B. y Jaffrelot, C. *Majoritarian State. How Hindu Nationalism is Changing India.* Oxford, New York, Oxford University Press.

(2020). India must seize the new strategic possibilities with the Gulf [en línea, ed. suscriptores]. *The Indian Express*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://indianexpress.com/article/opinion/columns/india-gulf-nations-relations-trade-crude-oil-jaishankar-visit-7062948/

Press Information Bureau, Government of India, Prime Minister's Office. (2015). Joint Statement between the United Arab Emirates and India [en línea]. *PMINDIA*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.pmindia.gov.in/en/news_updates/joint-statement-between-the-united-arab-emirates-and-india/

—. (2016). *Remarks by Prime Minister at Chabahar Connectivity event* [en línea]. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://pib.gov.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=145573

Rassouli, I. (2015). Irán y el acuerdo marco sobre el programa nuclear. *Afkar/Ideas*, pp. 50-52.

Reserve Bank of India. (2022). Headwinds of COVID-19 and India's Inward Remittances [en línea]. *RBI Bulletin*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.rbi.org.in/scripts/BS_ViewBulletin.aspx?Id=21141

Saran, S. (2015). India's Contemporary Plurilateralism. En: Malone, D. M., Raja Mohan, C. y Raghavan, S. *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy*. Oxford, Oxford University Press, pp. 623-635.

Sarkar, J. y Ganguly, S. (2018). India and the NPT After 50 Years [en línea]. *The Diplomat*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://thediplomat.com/2018/06/india-and-the-npt-after-50-years/

Sarkar, T. (2001). How the Sangh Parivar writes and teaches history. En: Chatterji, A. P. Hansen, T. B. y Jaffrelot, C. (eds). *Majoritarian State. How Hindu Nationalism is Changing India*. Nueva York, Oxford University Press.

Sen, A. (2005). *The Argumentative Indian. Writings on Indian Culture, History and Identity*. Londres, Penguin.

Soltaninejad, M. (2023). The Estranged Partners. Iran's Complicated Relations with India and Pakistan. En: Karim, U. y Kapur, S. *Regional Security in South Asia and the Gulf*. London, Routledge, pp. 62-81.

Tandon, A. (2016). India's Foreign Policy Priorities and the Emergence of a Modi Doctrine. *Strategic Analysis*. 40, n.º 5.

The Economist. (2023). Reassessing Obama's biggest mistake [en línea, ed. suscriptores]. *The Economist*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.economist.com/international/2023/08/22/reassessing-barack-obamas-red-line-in-syria

Zionts, D. M. (2006). Revisionism and Its Variants: Understating State Reactions to Foreign Policy Failure. *Security Studies*. 15(4), pp. 631-657.

*Ana Ballesteros Peiró**
Investigadora sénior asociada del Real Instituto Elcano

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

81/2025 17 de diciembre de 2025



Juan C. Castilla y Antonio Fonfría Mesa

Truco o trato: las ambiciones europeas de defensa y la realidad del acuerdo comercial EE. UU.-UE

Truco o trato: las ambiciones europeas de defensa y la realidad del acuerdo comercial EE. UU.-UE

Resumen:

Este artículo analiza las implicaciones del Acuerdo Marco de Comercio entre Estados Unidos y la Unión Europea de 2025, centrándose en su impacto sobre las inversiones y adquisiciones de defensa en Europa. Destaca el enfoque transaccional de la actual Administración estadounidense y argumenta cómo los argumentos de reciprocidad están redefiniendo las relaciones transatlánticas en el ámbito comercial y de seguridad.

Se analiza la compatibilidad entre el incremento de adquisiciones europeas de material militar estadounidense que estipula el Acuerdo y los objetivos de la Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS), en particular la apuesta por comprar capacidades de defensa fabricadas en Europa. Si bien el Acuerdo se alinea con los objetivos de interoperabilidad de la OTAN, plantea dudas sobre la autonomía estratégica europea a medio y largo plazo, así como sobre la viabilidad de los objetivos de la EDIS.

Empleando tres escenarios, los autores evalúan las perspectivas para equilibrar la adquisición de equipos de defensa en los mercados estadounidenses y europeo, considerando los compromisos y las tendencias proyectadas de gasto, inversión y adquisición hasta 2035. El artículo concluye que, aunque las importaciones estadounidenses puedan aumentar temporalmente, una inversión sostenida en la industria europea de defensa podría permitir alcanzar los objetivos de la EDIS, siempre que los Estados Miembros mantengan una trayectoria de incremento del gasto y la adquisición en línea con los intereses estratégicos comunes europeos.

Palabras clave: Acuerdo comercial entre EE. UU. y la UE, defensa, inversión, adquisiciones, EDIS, autonomía estratégica.

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

Trick or treat: European defence ambitions and the realities of US-EU trade agreement

Abstract:

This article examines the implications of the 2025 United States–European Union Trade Framework Agreement, with a particular focus on its impact on defence investments and procurement in Europe. It highlights the transactional approach of the current U.S. administration and discusses how arguments concerning reciprocity are redefining transatlantic relations in both trade and security.

It analyses the compatibility between the increase in European acquisitions of U.S. military equipment stipulated by the Agreement and the goals of the European Defence Industrial Strategy (EDIS), especially the commitment to procuring defence capabilities manufactured within Europe. While the Agreement aligns with NATO's interoperability objectives, it raises doubts about European strategic autonomy in the medium and long term, as well as the feasibility of EDIS targets.

Using three scenarios, the authors assess prospects for balancing defence procurement from the U.S. and European markets, taking into account commitments and projected trends in expenditure, investment, and procurement up to 2035. The article concludes that, although U.S. imports may temporarily increase, sustained investment in the European defence industry could allow EDIS targets to be achieved, provided Member States maintain a trajectory of increasing expenditure and procurement in line with shared strategic European interests.

Keywords:

US-EU Trade Agreement, defence, investment, procurement, EDIS, strategic autonomy.

Introducción

El 27 de julio de 2025, el presidente de los Estados Unidos (EE. UU.), Donald J. Trump, y la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, alcanzaron un acuerdo inicial sobre aranceles y comercio[1]. El acuerdo marco se publicó el 21 de agosto de 2025: «Declaración conjunta sobre un marco entre los Estados Unidos y la Unión Europea para un acuerdo comercial recíproco, justo y equilibrado»[2].

El 24 de octubre de 2025, el profesor Daniel Fiott publicó lo siguiente en su página de LinkedIn:

> La Unión Europea nos proporciona a los profesores preguntas de examen muy interesantes (y francamente ridículas) para plantear a los estudiantes. Por ejemplo, comparar y contrastar las dos declaraciones realizadas con solo unas semanas de diferencia:
>
> 1. «La Unión Europea tiene previsto aumentar sustancialmente la adquisición de equipo militar y de defensa de los Estados Unidos, con el apoyo y la facilitación del Gobierno estadounidense» *(Acuerdo comercial entre la UE y los EE. UU. de Turnberry, 2025)* y
>
> 2. «En un contexto de amenazas crecientes y en constante evolución, la defensa de Europa debe desarrollarse en Europa» *(El momento de la independencia de Europa, programa de trabajo de la Comisión para 2026).*

El «acuerdo comercial» entre la UE y EE. UU. anunciado en Turnberry, Escocia, puede considerarse un resultado parcial de la política exterior de la nueva Administración estadounidense, que podría reflejar una «gran estrategia de reciprocidad» más amplia[3].

El trumpismo es consecuencia de una dinámica interna de descontento y repliegue nacional, que marca un cambio de paradigma político que también influye en la percepción del orden internacional.

[1] COMISIÓN EUROPEA. «Preguntas y respuestas: Aranceles y acuerdo comercial entre EE. UU. y la UE», *Rincón de prensa*. 2025. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_25_1930
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 1 de diciembre de 2025.
[2] Párrafo 7 de la Comisión Europea: «Declaración conjunta sobre un marco entre los Estados Unidos y la Unión Europea para un comercio recíproco, justo y equilibrado». 2025. https://policy.trade.ec.europa.eu/news/joint-statement-united-states-european-union-framework-agreement-reciprocal-fair-and-balanced-trade-2025-08-21_en
[3] CASS, O. «Una gran estrategia de reciprocidad», *Foreign Affairs*. 2025.

La analista francesa Maud Quessard identifica varias características de la política exterior de Trump 2.0[4]. Entre ellas se encuentran una postura ideológica ofensiva arraigada en una cierta visión mesiánica-religiosa; el uso de nuevos instrumentos de gestión de la información que sustituyen a la diplomacia pública tradicional y diluyen el poder blando estadounidense; y la reconfiguración estratégica o mutación de la OTAN, que ha sido objeto de una crisis de identidad y se ha subsumido en una alianza transaccional[5], una especie de «federación contractual de intereses variables»[6]. Además, señala la intensificación de la «militarización de las relaciones económicas»[7], es decir, el uso de instrumentos económicos (sanciones, comercio, aranceles, tecnología, moneda, etc.) como arma de coacción para redefinir las reglas de las relaciones comerciales internacionales.

En *Foreign Affairs*, Oren Cass, un estadounidense cercano al trumpismo, analiza la política exterior actual como un esfuerzo para implementar *una gran estrategia de reciprocidad* (2025), que para los aliados europeos implica «una nueva alianza o ninguna alianza». La propuesta de Oren Cass sustituye la hegemonía liberal por un sistema de obligaciones mutuas y compromisos equilibrados. Exige a los aliados que asuman la responsabilidad principal de su propia defensa, que garanticen un comercio justo mediante la apertura de economías excedentarias como la alemana y que excluyan a China de la esfera económica occidental. Para los socios europeos, esto implica un rearme más profundo, la reactivación industrial y la desconexión económica de China bajo las condiciones firmes de Estados Unidos. Cass concluye que adoptar la reciprocidad y unas esferas de influencia claras es esencial para reconstruir un bloque occidental cohesionado y mantener una asociación transatlántica viable. Oren Cass aboga por sustituir la hegemonía liberal estadounidense por un sistema basado en la obligación mutua entre iguales.

La reciprocidad entre iguales implica que tanto EE. UU. como sus aliados y socios europeos dentro de la Unión Europea (UE) tienen el mismo derecho a buscar un mercado

[4] QUESSARD, M. «La puissance sans principe: Géopolitique du trumpisme», *IRSEM,* Étude n.° 126. 2025, pp. 44–46. https://www.irsem.fr/storage/file_manager_files/2025/09/etude-irsem-126-quessard-ok.pdf
[5] CASTILLA, J. C. *La OTAN entre Washington y La Haya: crisis de identidad y discurso*. Documento de Análisis IEEE 57/2025. https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2766091/la_otan_entre_washington_y_la_haya_2025_dieeea57_eng.pdf/4c6bf7a1-34ef-ef2f-cd7d-901cb036eb82
[6] QUESSARD, M. Ibíd. 2025, p. 82.
6 BUCHHOLZ, K. «EU-US Trade Levels Out Between Goods and Service». 2025. https://www.statista.com/chart/34886/net-deficit-surplus-of-eu-trade-with-the-united-states/
[7] QUESSARD, M. Ibíd. 2025, pp. 44-46.

industrial de defensa que funcione y a corregir el desequilibrio existente en la adquisición y venta de material militar, tal y como se prevé en la Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS) de 2024.

A pesar de la creciente ambición estadounidense de ampliar las ventas de armas de EE. UU. a Europa, se pone en duda la capacidad de la base industrial de defensa estadounidense para satisfacer la demanda tanto en Europa como en Asia, especialmente en caso de conflictos simultáneos en ambas regiones, como se destaca en recientes evaluaciones de RAND:

> «La base industrial de defensa (DIB) de Estados Unidos es incapaz de satisfacer las necesidades propias de equipamiento, tecnología y municiones y las de sus aliados y socios. Un conflicto prolongado, especialmente en múltiples teatros, requeriría una capacidad mucho mayor para producir, mantener y reponer armas y municiones. […] Estados Unidos debería coordinarse y asociarse con sus aliados de manera mutuamente beneficiosa para aumentar la capacidad industrial, especialmente dado que la base industrial estadounidense es incapaz de producir todo lo necesario» (Comisión sobre la Estrategia de Defensa Nacional 2024, pp. 4-5)[8].

Aunque muchos analistas en Europa siguen siendo muy críticos con el acuerdo comercial inicial en Escocia, el economista español Daniel Lacalle lo valora positivamente. Hace las siguientes observaciones sobre sus implicaciones para la defensa:

> «Algunos medios de comunicación han tergiversado el elemento del acuerdo relativo al equipamiento militar. Es falso que el acuerdo obligue a la UE a comprar únicamente equipamiento militar estadounidense. Se trata de dos temas distintos, y el acuerdo no reduce la inversión en empresas europeas. El compromiso es positivo para los planes de rearme de la UE y no socava los proyectos de inversión nacionales»[9].

Queda por determinar si, a pesar de la esfera de influencia de EE. UU. —como sostiene Cass—, esta circunstancia limitaría necesariamente la adquisición progresiva de armamento producido en Europa, o no, tal como afirma Lacalle.

[8] COMISIÓN SOBRE LA ESTRATEGIA DE DEFENSA NACIONAL. *Informe resumido*. Washington, D. C. 22 de agosto de 2024. https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/ndscommissionfinalreport.pdf Traducción del autor.
[9] LACALLE, D. «Acuerdo o colapso: el acuerdo entre la UE y EE. UU. es positivo y la única alternativa realista». 2025. https://www.dlacalle.com/en/deal-or-collapse-the-eu-us-deal-is-positive-and-the-only-realistic-alternative

Este artículo analiza la compatibilidad entre los objetivos del acuerdo comercial y arancelario entre EE. UU.-UE y los de la Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS) de 2024.

El proceso que se avecina en el contexto geopolítico

El Acuerdo Marco es solo un primer paso antes de que pueda ser jurídicamente vinculante, lo que requiere procesos de ratificación a nivel de la UE, los Estados Miembros y los EE. UU.

Por parte de la UE, el proceso comienza con la negociación del texto por la Comisión Europea. A continuación, se somete a la aprobación por mayoría cualificada del Consejo de la UE; si se incluyen cuestiones de defensa, puede ser necesaria la aprobación unánime del Consejo. También el Parlamento Europeo debe dar su consentimiento, ya que el acuerdo abarca ámbitos que son competencia de la UE, como los aranceles y el comercio. Si se trata de competencias compartidas, los Estados Miembros también deben ratificar el acuerdo. El último paso es su aplicación mediante la legislación de la UE.

El artículo 218 del TFUE establece el procedimiento para los acuerdos internacionales, mientras que el artículo 207 del TFUE proporciona la base jurídica para los acuerdos sobre política comercial común, como el comercio y la inversión extranjera directa. Dado que el acuerdo abarca ámbitos que no son competencia exclusiva de la UE, se considera un «acuerdo mixto»[10], lo que significa que deben firmarlo tanto la UE como sus Estados Miembros. El Marco se refiere principalmente a competencias exclusivas de la UE (artículo 3 (1)(e), y artículo 207 del TFUE), pero también se aplican competencias compartidas (artículo 4 del TFUE), en particular en materia de energía (artículo 194 del TFUE) e inversiones.

Por parte de los EE. UU., el proceso se desarrolla principalmente a través de acciones ejecutivas, concretamente mediante una Orden de Decreto Presidencial[11]. Esto significa que el presidente puede ajustar los aranceles y tomar medidas similares sin la ratificación

[10] https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/international-agreements-and-the-eu-s-external-competences.html
[11] https://www.cov.com/en/news-and-insights/insights/2025/08/us--eu-trade-framework-outcome-and-next-steps

formal del Senado o del Congreso. Como resultado, el proceso estadounidense suele ser más rápido y flexible que el de la UE.

La trayectoria futura del posible acuerdo entre los EE. UU. y la UE puede examinarse a la luz del Acuerdo Global de Inversiones (CAI en inglés) entre la UE y China[12]. Aunque el CAI se acordó en principio en diciembre de 2020, no obtuvo la aprobación del Consejo porque el Parlamento Europeo suspendió el proceso antes de la votación, a pesar de los años de negociaciones entre la Comisión y las autoridades chinas.

El camino hacia la aplicabilidad del acuerdo EE. UU.-UE podría ser un caso para analizar los esfuerzos de los europeos por unirse en un contexto de rivalidad entre EE. UU. y China[13]. La propuesta de acuerdo EE. UU.-UE sobre aranceles y comercio influye en las políticas europeas sobre economía, comercio, energía, tecnología y seguridad. Su aprobación puede verse condicionada por las presiones externas de EE. UU. y por el afán de la UE de buscar su autonomía estratégica. No se pueden descartar los esfuerzos por influir de una China más asertiva en el contexto geopolítico actual[14], buscando provocar la «división externa»[15] entre los Estados Miembros para obstaculizar el acuerdo con EE. UU.

Algunas medias verdades

El acuerdo arancelario y comercial EE. UU.-UE no solo fija unos aranceles del 15 % para la mayoría de los productos europeos, evitando así una guerra comercial, sino que también incluye compromisos en materia de defensa destacados por los *think tanks* y los analistas sectoriales. El acuerdo prevé un aumento significativo de las compras de la UE de equipo militar estadounidense, en consonancia con los objetivos de la OTAN y la

[12] KUANG, S. «El auge y la caída del Acuerdo Global de Inversiones entre la UE y China», *Journal of Contemporary European Studies*. 2024. https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14782804.2023.2293779
[13] SIMON, D. L. y FIOTT, D. «Player and playground: Europe in US–China competition» (Jugadores y terreno de juego: Europa en la competencia entre EE. UU. y China), *Journal of European Integration*, 47(6). 2025, pp. 785-803.
[14] BRINZA, A. *et al. EU–China relations: De-risking or de-coupling – the future of the EU strategy towards China* (Relaciones entre la UE y China: reducción del riesgo o desacoplamiento: el futuro de la estrategia de la UE hacia China). Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión, Parlamento Europeo, marzo de 2024. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754446/EXPO_STU(2024)754446_EN.pdf
[15] SIMÓN, L. y FIOTT, D. (eds.) «La autonomía estratégica europea en la era de la competencia entre Estados Unidos y China», *Revista de Integración Europea*, número especial, vol. 47, n.º 8. Bruselas, Routledge/Taylor & Francis, 2025. DOI: 10.1080/07036337.2025.2537369.

intención compartida de mejorar la interoperabilidad entre aliados y la cooperación industrial transatlántica[16], un ámbito propenso a la competencia y la rivalidad.

Los EE. UU. y la UE están reforzando la coordinación en materia de control de las exportaciones y cadenas de suministro, lo que facilita el intercambio seguro de tecnologías y productos estratégicos relacionados con la defensa. Este compromiso puede reforzar la posición industrial de los EE. UU., pero también suscita preocupaciones sobre la autonomía estratégica a largo plazo de Europa. Se trata de una cuestión especialmente delicada, ya que, si la Unión no logra gestionar eficazmente la aplicación del acuerdo, la dependencia tecnológica e industrial de los EE. UU. podría agravarse, especialmente en la industria de la defensa.

Durante la primera presidencia de Trump, su intención de reescribir unilateralmente las reglas del comercio internacional ya era evidente[17]; durante esta segunda presidencia, se está poniendo en práctica. Las medias verdades ya son evidentes en el propio título del Acuerdo Marco, ya que los aranceles de cada parte no son recíprocos: Estados Unidos impone un arancel del 15 % a los productos de la UE, mientras que no se aplica nada equivalente en sentido contrario. La noción de equidad es muy discutible, pero lo que está claro es que las disposiciones sobre el principio de nación más favorecida (NMF) no se aplican tal y como se entiende en la Organización Mundial del Comercio (OMC). El principio NMF exige que los países concedan condiciones comerciales iguales a todos los miembros de la OMC; los diferentes aranceles aplicados al Reino Unido ejemplifican el incumplimiento. Parece que la combinación de los principios de «America First» y «nación más favorecida» da lugar a negociaciones comerciales en las que *Estados Unidos debe ser siempre la nación más favorecida* y que, si no fuera así, no sería posible llegar a ningún pacto.

En cuanto al posible acuerdo con la UE, el objetivo estadounidense es restablecer el equilibrio en la balanza de pagos o, si es posible, invertir su dirección, haciéndola positiva para EE. UU. El déficit global de la balanza de pagos de estadounidense con la UE se situó en aproximadamente 49.700 millones de euros en 2024[18]. Por este motivo, la UE se compromete, entre otras cosas, específicamente a realizar compras hasta 2028, tales

[16] QUINN, T. «Acuerdo comercial entre EE. UU. y la UE: implicaciones estratégicas para los sectores de la energía y la defensa». 27 de julio 2025. https://www.ainvest.com/news/eu-trade-deal-strategic-implications-energy-defense-sectors-2507/
[17] QUESSARD, M. Ibíd. 2025, p. 22; 37.
[18] BUCHHOLZ, K. Ibíd. 2025.

como 750.000 millones de dólares (aproximadamente 640.000 millones de euros) en productos energéticos (gas natural licuado, petróleo, energía nuclear) y al menos 40.000 millones de dólares (aproximadamente 34.240 millones de euros) en chips para inteligencia artificial. Del mismo modo «se espera que las empresas europeas inviertan 600.000 millones de dólares adicionales» (aproximadamente 554.000 millones de euros) en sectores estratégicos estadounidenses. No obstante, la Comisión no tiene competencia para obligar a las empresas de los Estados Miembros a cumplir estas expectativas.

A priori, parece que los compromisos contraídos por la UE superan la suma del déficit actual de la balanza de pagos hasta 2028, lo que garantiza «dolor a largo plazo»[19] para la UE.

En lo que respecta a la defensa, no hay una cuantificación concreta; sin embargo, el Acuerdo Marco incluye el siguiente párrafo relacionado con la inversión en defensa:

> «La Unión Europea tiene previsto aumentar sustancialmente la adquisición de equipos militares y de defensa procedentes de los Estados Unidos, con el apoyo y la facilitación del Gobierno estadounidense. Este compromiso refleja una prioridad estratégica compartida de profundizar la cooperación industrial transatlántica en materia de defensa, reforzar la interoperabilidad de la OTAN y garantizar que los aliados europeos estén equipados con las tecnologías de defensa más avanzadas y fiables disponibles».

La cuestión que se plantea es si los objetivos de la Estrategia de la Industria de Defensa Europea (EDIS) son compatibles con el acuerdo comercial; esto no puede determinarse de antemano, ya que no hay cuantificación en este último. Ambos podrían cumplirse si aumentaran las compras a los Estados Unidos y se alcanzaran también los objetivos «Made in EU» fijados por la EDIS.

La defensa en el Acuerdo Marco sobre Aranceles y Comercio

La frase del párrafo anterior —«La Unión Europea tiene previsto aumentar sustancialmente la adquisición de equipo militar y de defensa procedente de los Estados

[19] CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS EUROPEOS (CEPS). «El acuerdo comercial entre la UE y EE. UU. promete un alivio temporal, pero dificultades a largo plazo». 2025. https://www.ceps.eu/the-eu-us-trade-deal-promises-temporary-relief-but-longer-term-pain/

Unidos»— contiene otra verdad a medias, ya que la UE, como organización, carece de un proceso integrado de planeamiento de la defensa mediante el cual se determinen las capacidades necesarias y a partir del cual se proceda a la adquisición de equipo militar y de defensa; son los propios Estados Miembros los responsables de adquirir sus capacidades. La OTAN, por su parte, sí cuenta con dicho proceso: el Proceso de Planeamiento de Defensa de OTAN (NDPP), aunque incluso en la Alianza la adquisición sigue siendo esencialmente una responsabilidad nacional.

Sin embargo, también es cierto que el enfoque de la UE en materia de desarrollo de capacidades de defensa consiste en lograr el mayor grado posible de complementariedad con la OTAN. Tal como apuntaba el Sr. Kubilius, Comisario de Defensa de la UE, en noviembre de 2024, durante su comparecencia en el Parlamento Europeo, la OTAN establecerá las capacidades militares necesarias, mientras que la Unión empleará sus instrumentos —como el mercado único y las políticas industriales— para facilitar su desarrollo, al tiempo que promueve el «Made in Europe».

Cuando el acuerdo establece que «la Unión Europea tiene previsto aumentar sustancialmente la adquisición de equipo militar y de defensa procedente de los Estados Unidos», debe entenderse que la Comisión Europea carece de autoridad para obligar a los Estados Miembros a adquirir cantidades específicas de equipo militar estadounidense. No obstante, la Comisión ha puesto en marcha iniciativas para incentivar inversiones sustanciales en capacidades militares, al tiempo que persigue los objetivos establecidos en la Estrategia de la Industria de Defensa Europea (EDIS)[20].

La reciente hoja de ruta de la UE para invertir más y mejor en defensa

En el *Libro Blanco* sobre la preparación de la defensa para 2030, publicado en marzo de 2025, la Comisión instó a los Estados Miembros a aumentar «el gasto en defensa hasta un 1,5 % adicional del PIB. Sobre la base de una absorción gradual, la inversión en defensa podría alcanzar al menos 800.000 millones de euros en los próximos cuatro años»[21]. Por lo tanto, el párrafo anterior implica alcanzar el 3,4 % del PIB en 2029 (un 1,5 % adicional al 1,9 % del PIB en 2024).

[20] COMISIÓN EUROPEA. *Estrategia industrial europea de defensa* (EDIS). Bruselas, Unión Europea, 2024. Industria de defensa

[21] *Libro Blanco sobre la preparación de la defensa europea para 2030*, p. 17. Plan «ReArm Europe»/Preparación para 2030

Las proyecciones macroeconómicas del Banco Central Europeo de septiembre para la zona euro prevén un crecimiento medio anual del PIB real del 1,2 % en 2025, del 1,0 % en 2026 y del 1,3 % en 2027[22]. Teniendo en cuenta estas cifras y suponiendo un aumento anual del 1,5 % a partir de 2028 (en línea con la media de datos históricos), estas cifras arrojan posibles estimaciones para la inversión en defensa hasta 2029, tal y como se recoge en la siguiente tabla.

	Gasto en defensa	% del PIB de la UE	PIB previsto de la UE	aplicado al PIB	Defensa Inversión	% de inversión en defensa dentro del gasto en defensa
2024	343	1,90	**18052,63**		106	31
2025	381	2,09	**18 269,26**	**1,20**	125	33
2026	445	2,41	**18451,96**	**1,00**	147	33
2027	513	2,74	**18691,83**	**1,30**	169	33
2028	583	3,07	**18 972,21**	**1,50**	192	33
2029	655	3,40	**19 256,79**	**1,50**	216	33

(Las celdas en gris se basan en los datos de defensa de la EDA para 2024-2025. Precios de 2024, expresados en miles de millones de euros).

Tabla1. Previsiones del PIB, inversión en defensa y adquisiciones 2024-2029 (elaboración propia)

Como se ilustra en la tabla anterior, la «inversión en defensa» acumulada para los años 2026 a 2029 (ambos inclusive) asciende a 726.000 millones de euros, aproximadamente 800.000 millones de euros, tal y como defiende el Libro Blanco.

Si bien se trata de una aspiración expresada por la Comisión, la realidad es que, en la actualidad, no existen compromisos vinculantes de la PESCO que obliguen a los Estados Miembros participantes a destinar un porcentaje específico del PIB a gastos de defensa. Sin embargo, la Agencia Europea de Defensa (EDA en inglés) toma como referencia los objetivos de inversión de la OTAN al publicar sus datos de defensa para 2024-2025[23].

[22] BANCO CENTRAL EUROPEO. *Proyecciones macroeconómicas del personal del BCE para la zona del euro, septiembre de 2025*. 2025. https://www.ecb.europa.eu/press/projections/html/ecb.projections202509_ecbstaff~c0da697d54.en.html

[23] AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA. *Datos de defensa 2024-2025*. 2025. https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/2025-eda_defencedata_web.pdf

Por otra parte, en la cumbre de la OTAN celebrada en La Haya (25 de junio de 2025)[24], los aliados acordaron invertir el 5 % del PIB anual para 2035. El mencionado informe de la AED explicaba los objetivos de la OTAN de la siguiente manera:

- «Al menos el 3,5 % del PIB para las necesidades básicas de defensa, basándose en la definición acordada de gasto de defensa de la OTAN (y, por implicación, en la definición de gasto de defensa de la EDA), y en consonancia con los objetivos de capacidad de la OTAN;
- Hasta el 1,5 % del PIB para necesidades de seguridad más amplias, como la protección de infraestructuras críticas, la defensa de las redes de los aliados, la preparación y la resiliencia civiles, la innovación y una base industrial de defensa más sólida». (Datos de defensa 2024-2025, p. 9).

El 16 de octubre de 2025, la Comisión publicó la *Hoja de ruta para la preparación 2030*[25], que establece los objetivos y los hitos para alcanzar la preparación en materia de defensa para 2030, tal como se esbozaba anteriormente en el *Libro Blanco de la Defensa Europea*. Ese mismo día, el *Programa Europeo de la Industria de Defensa* (EDIP) recibió su aprobación inicial. Una característica central de ambos documentos es la creación de los denominados *Proyectos Europeos de Defensa de Interés Común* (EDPCI). Hasta ahora se han propuesto cuatro: la *Vigilancia del Flanco Oriental*, la *Iniciativa Europea de Defensa con Drones*, el *Escudo Aéreo Europeo* y el *Escudo Espacial Europeo*. Estas iniciativas representan el enfoque europeo para reforzar la agregación de la demanda y la cooperación transfronteriza entre los Estados Miembros, con el objetivo de construir un mercado único europeo de defensa que funcione.

La hoja de ruta para 2030 establece algunas cifras relativas a los planes de la UE en materia de inversiones en defensa en equipamiento militar:

> «Los Estados Miembros aumentaron los presupuestos de defensa de 218.000 millones de euros en 2021 a 343.000 millones de euros en 2024, y se prevé que alcancen los 392.000 millones de euros en 2025. Las inversiones en defensa aumentaron un 42 % en 2024, con una asignación de 106.000 millones de euros, y la adquisición de nuevo equipo alcanzó los 88.000 millones de euros. Se

[24] OTAN. *Declaración de la Cumbre de La Haya emitida por los Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN, 25 de junio de 2025.* 2025. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_236705.htm
[25] COMISIÓN EUROPEA. «Preservar la paz: hoja de ruta para la preparación en materia de defensa 2030». JOIN(2025) 27 final. Bruselas, 2025. https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/9db42c04-15c2-42e1-8364-60afb0073e68_en?filename=Joint-Communication%20_Defence-Readiness-Roadmap-2030.pdf

> presentaron nuevos instrumentos de la UE, como el Programa Europeo de la Industria de Defensa, y se proporcionó un nuevo marco estratégico con el Libro Blanco sobre la preparación de la defensa. La agenda «ReArm Europe» movilizará hasta 800.000 millones de euros para la defensa, entre otras cosas mediante nuevos instrumentos de financiación como SAFE. Los compromisos de gasto contraídos por los aliados, en la Cumbre de la OTAN de junio de 2025, para alcanzar el nuevo objetivo de gasto básico en defensa del 3,5 % del PIB para 2035, requerirán un gasto sostenido en la próxima década de al menos 288.000 millones de euros adicionales cada año».

Tanto en las directrices de la OTAN como en los compromisos de la PESCO[26] figura el compromiso de destinar al menos el 20 % del «gasto total en defensa» a la «inversión en defensa».

Dentro del concepto de «inversión en defensa», la Agencia Europea de Defensa (EDA) incluye el gasto en adquisición de equipos, investigación y desarrollo (I+D, R&D en inglés) e investigación y tecnología (R&T)[27], esta última parte se integra en la I+D. En 2024, la inversión total ascendió a 106.000 millones de euros (el 31 % del gasto total en defensa), de los cuales 88.000 millones se destinaron a la adquisición de equipos, lo que representa aproximadamente el 83 % de la inversión total. La EDA aboga por una participación más sustancial de la I+D en la inversión en defensa, pero no especifica un porcentaje objetivo explícito.

En marzo de 2024, la EDIS estableció varios objetivos para la adquisición de equipo militar, entre otros, la meta de que al menos el 50 % del presupuesto de adquisición de defensa de los Estados Miembros se destinará a equipos fabricados en la UE para 2030, con un objetivo mínimo del 60 % para 2035. Esto deja un margen máximo del 50 % (para 2030) y del 40 % (para 2035) para las compras en el extranjero, incluidas las realizadas en los EE. UU.

Según el SIPRI[28], entre 2020 y 2024, el 64 % (dos tercios) de las importaciones de defensa realizadas por los aliados europeos procedían de los EE. UU., lo que pone de

[26] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Decisión (PESC) 2017/2315. 2017. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32017D2315
[27] AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA. *Defence Data 2024–2025*. 2025, p. 12. https://eda.europa.eu/publications-and-data/thematic-policy-reports/eda-defence-data-2024-2025
[28] DJOKIC, K. «¿Están avanzando los Estados europeos miembros de la OTAN hacia la autosuficiencia en la adquisición de armas?», comentario del *SIPRI*. 2025. https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2025/are-european-nato-states-moving-towards-self-reliance-arms-procurement-qa-katarina-djokic

relieve la magnitud del reto. El informe Draghi[29], presentado en septiembre de 2024, afirma explícitamente que «entre mediados de 2022 y mediados de 2023, el 78 % del total de las adquisiciones de defensa de la UE se adjudicó a proveedores no pertenecientes a la UE, y el 63 % a Estados Unidos»; por lo tanto, el 15 % se asignó a proveedores no pertenecientes a la UE distintos de EE. UU. Esto supone compras por valor de 55.400 millones de euros a los EE. UU. (63 %), 19.400 millones de euros a la UE (22 %) y 13.200 millones de euros a otros proveedores (15 %).

	Gasto en defensa	Inversión en defensa	% de inversión en defensa dentro del gasto en defensa	Adquisición de nuevos equipos	% de adquisiciones dentro de la inversión en defensa	Adquisición a EE. UU.	% de compras a EE. UU. dentro del total de adquisiciones de nuevos equipos	Compras de productos fabricados en la UE	% de compras realizadas en la UE	Adquisiciones de nuevos equipos No EE. UU./No UE	% de compras fuera de EE. UU./UE dentro del total de adquisiciones de nuevos equipos
2024	343	106	31	88	83	55,4	63	19,4	22	13,2	15,0
2025	381	125	33	104	83	61,2	59,0	27,7	26,7	14,9	14,3

(Las celdas en gris se basan en los datos de defensa de la EDA para 2024-2025. Precios de 2024, expresados en miles de millones de euros).

Tabla 2. Proyecciones de datos de defensa 2024-2025 (elaboración propia)

Sobre la base de los datos presentados, y con el fin de abordar la cuestión objeto de investigación, es necesario esbozar varios escenarios en los que se analice la compatibilidad entre un aumento absoluto de las adquisiciones de equipos militares en EE. UU. y la consecución de los objetivos de la Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS), concretamente el aumento porcentual de las adquisiciones de equipos «fabricados en Europa».

[29] COMISIÓN EUROPEA. *El futuro de la competitividad europea*. Septiembre 2024, p. 8. 97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en

Definición y análisis de escenarios

Considerar el espacio tiempo es importante; para abordar nuestra pregunta de investigación, se pueden considerar tres escenarios.

En todos ellos se alcanzan los objetivos establecidos en la Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS); concretamente, la proporción de equipos militares adquiridos dentro de la UE aumenta hasta el 50 % en 2030, y sigue aumentando hasta el 60 % en 2035. Mientras tanto, la proporción de equipos militares adquiridos a otros proveedores, no pertenecientes a la UE ni a los EE. UU., se mantiene constante en el 15 %.

Escenario n.º 1

a) En este primer escenario, se espera que el objetivo de gasto en defensa del 3,4 % del PIB para la defensa básica se alcance en los próximos cuatro años, de aquí a 2029, tal y como defendió la Comisión en marzo de 2025. La proyección incluye un aumento gradual hasta alcanzar un nivel sostenido del 3,5 % en 2035.

b) Se espera que la proporción atribuida a la inversión en defensa se mantenga en hasta un 33 % del presupuesto total de defensa hasta 2030, antes de descender progresivamente hasta aproximadamente el 20 % en 2035. Esta hipótesis se basa en la idea de que un presupuesto de defensa creciente permitiría una mayor inversión en términos absolutos (en relación con 2024), incluso si la proporción relativa dentro del gasto total disminuye para ajustarse a las directrices de la OTAN y los compromisos de la PESCO.

c) Dentro de la inversión en defensa, la parte destinada a la adquisición de equipo militar se mantendrá estable en el 83 % hasta 2030, tras lo cual disminuirá gradualmente hasta el 80 % en 2035. Este cambio refleja un aumento correspondiente de la proporción dedicada a investigación y desarrollo (I+D), que se prevé represente el 20 % de la inversión en defensa en 2035. Este nivel supone el mínimo recomendado por la OTAN y la EDA para apoyar la modernización militar, lo que deja margen para la adquisición de equipo adicional dentro de la inversión en defensa durante la década contemplada en el escenario.

d) A medida que aumentan las adquisiciones de nuevos equipos «Made in EU» para alcanzar los objetivos del EDIS, las compras de material de defensa a los EE. UU. disminuyen gradualmente (del 63 % en 2024 al 32,5 % en 2035). Durante el mismo período, se espera que las adquisiciones de países no pertenecientes a la UE, excepto

EE. UU., se reduzcan a la mitad, pasando del 15 % del total de las adquisiciones en 2024 al 7,5 % en 2035, lo que refleja la reducción porcentual aproximada observada en las compras a los estadounidenses.

Escenario n.º 2

En el segundo escenario, la hipótesis a) cambia para considerar que el objetivo del 3,5 % para la defensa básica se alcanzará gradualmente en los próximos años, de aquí a 2035, tal y como postula la OTAN. Las hipótesis b, c y d se mantienen igual que en el escenario 1.

Escenario n.º 3

Este escenario trata de reflejar aquellas perspectivas que consideran inalcanzables los objetivos de inversión propuestos por la Comisión o la OTAN; en consecuencia, se centra en analizar los objetivos del EDIS, pero dentro de escenarios de gasto en defensa más modestos. El objetivo adicional del 1,5 % del PIB esbozado en el Libro Blanco para 2029 se limita así a un aumento de un punto porcentual en cuatro años, es decir, alcanzar el 2,9 % del PIB en 2029 y el 3,2 % en 2035, lo que está por debajo de los niveles promovidos tanto por la Comisión Europea como por la OTAN.

Para ajustarse a este escenario, se propone que el porcentaje de la inversión en defensa dentro del gasto total en defensa disminuya del 33 % estimado en 2025 al 25 % en 2035 (sin caer al 20 % como en los otros escenarios), lo que permitiría un mayor margen para la inversión en nuevos equipos.

Escenarios gráficos y consideraciones

En las siguientes figuras, basadas en gráficos de datos de la EDA 2024-2025, se presentan gráficamente los tres escenarios esbozados, con cálculos realizados a precios de 2024 de acuerdo con los datos proporcionados en el anexo A.

Figura 1. Tres escenarios de gasto en defensa

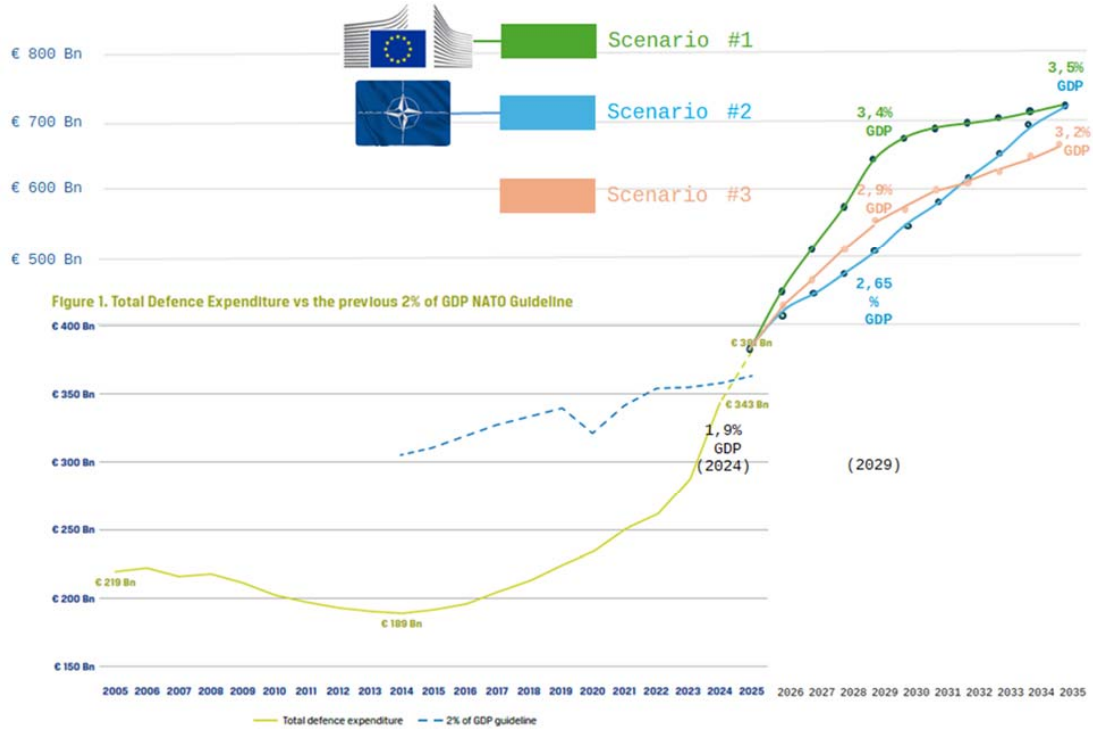


Figura 2. Tres escenarios de inversión en defensa % dentro del gasto en defensa

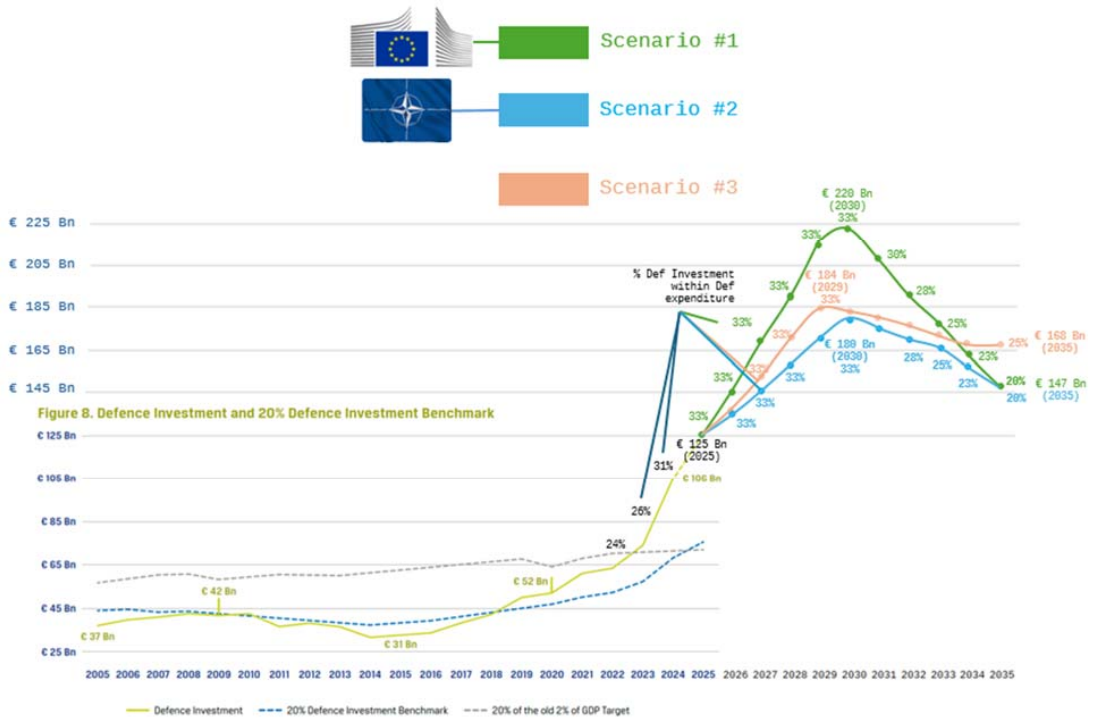
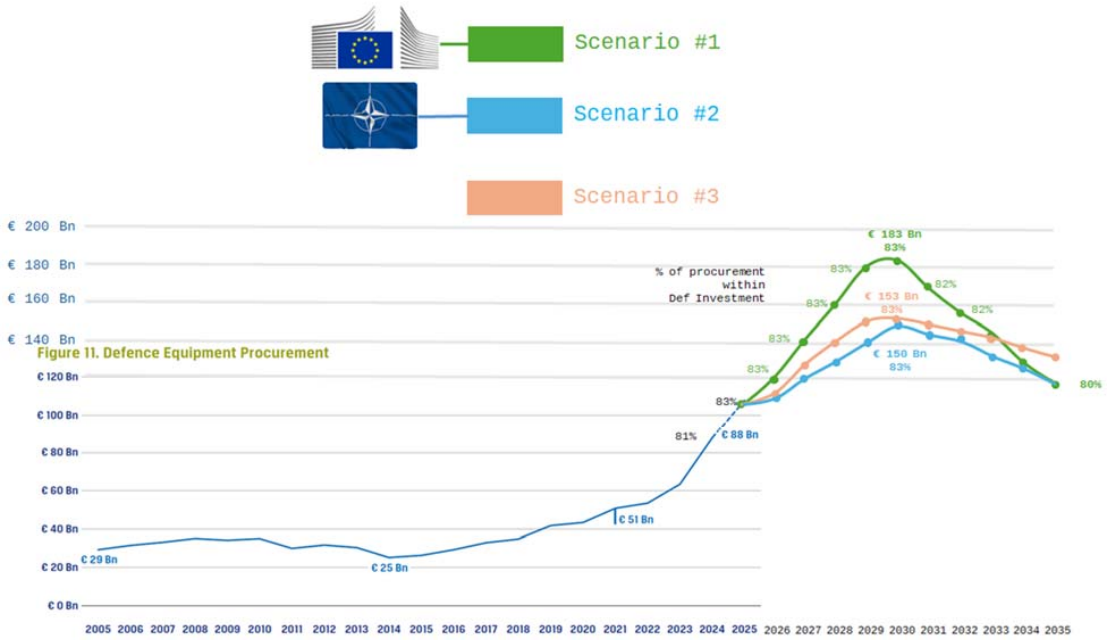
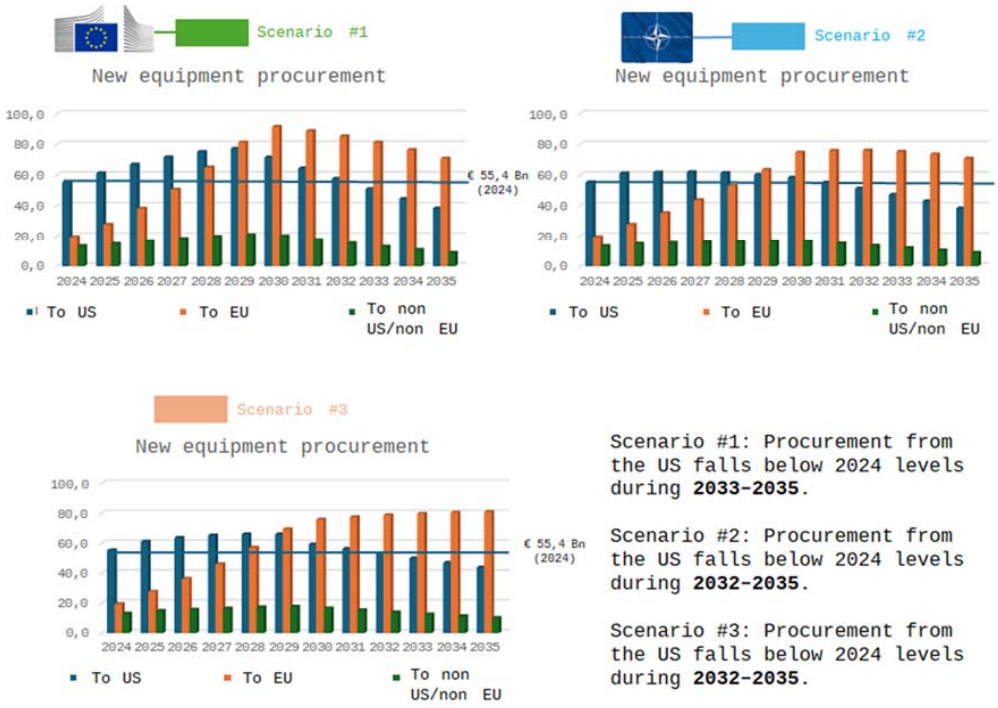


Figura 3. Tres escenarios de adquisición de equipos de defensa



Se prevé que el importe de la «inversión en defensa» durante los próximos cuatro años (2026-2029, ambos inclusive) alcance las siguientes cifras según los tres escenarios: Escenario n.º 1: 725.000 millones de euros; Escenario n.º 2: 607.000 millones de euros; Escenario n.º 3: 646.000 millones de euros. Estas cifras son significativas, ya que el Libro Blanco de la UE de 2025 prevé una inversión en defensa de aproximadamente 800.000 millones de euros, contando con 150.000 millones de euros procedentes de préstamos SAFE.

Figura 4. Escenarios: adquisición de nuevo equipo



El volumen de adquisiciones de defensa procedentes de Estados Unidos cae por debajo de los niveles de 2024 durante el período 2032-2035 en el escenario 1, mientras que en los escenarios 2 y 3 esto ocurre un año más tarde, durante el período 2033-2035.

En los tres escenarios, el valor de la adquisición de nuevos equipos dentro de la UE supera al de los Estados Unidos en 2029; desde ese año hasta 2035, la proporción de equipos adquiridos de fuentes de la UE supera el 50 % del total de adquisiciones.

Conclusiones

La posibilidad de armonizar las disposiciones establecidas en el marco del acuerdo comercial y arancelario entre Estados Unidos (EE. UU.) y la Unión Europea (UE) evolucionará en los próximos años bajo la actual Administración Trump. Es probable que este proceso se vea condicionado por un enfoque transaccional, en el que los argumentos de reciprocidad desempeñarán un papel importante en la redefinición de las relaciones transatlánticas.

El Acuerdo Marco Comercial entre EE. UU. y la UE de 2025 exige un aumento de las compras europeas de equipamiento militar estadounidense, a la vez que se busca mejorar la interoperabilidad y la cooperación transatlántica de la OTAN. Sin embargo, no se debe socavar la ambición de la UE para perseguir los objetivos «Made in EU», tal y como se establecen en la Estrategia Europea de la Industria de Defensa (EDIS) de 2024.

Los compromisos reales del acuerdo en materia de defensa y comercio están sujetos a procesos legislativos y de ratificación distintos en la UE y en los EE. UU., siendo el proceso en la Unión más largo y requiriendo múltiples aprobaciones, mientras que los estadounidenses pueden acudir a decretos ejecutivos presidenciales más flexibles.

El marco entre los EE. UU. y la UE para un acuerdo comercial recíproco, justo y equilibrado se basa en «medias verdades»: el acuerdo no es verdaderamente recíproco, ya que los estadounidenses imponen un arancel del 15 % a los productos de la UE, mientras que la Unión no hace lo mismo, y no se aplica el principio de nación más favorecida (NMF) tal y como lo define la Organización Mundial del Comercio.

El objetivo de los EE. UU. es corregir su déficit por balanza de pagos con la UE (alrededor de 49.700 millones de euros en 2024), lo que lleva a la UE a comprometerse a realizar compras sustanciales de energía (aproximadamente 640.000 millones de euros) y adquisiciones de tecnología estadounidense, así como a fomentar una inversión significativa de la Unión en EE. UU. (alrededor de 554.000 millones de euros) hasta 2028.

En materia de defensa, el acuerdo marco prevé que la UE aumente considerablemente las compras militares a EE. UU., con el fin de impulsar la cooperación transatlántica en el sector de la industria de defensa y la interoperabilidad de la OTAN. No obstante, la Comisión Europea no puede obligar a los a comprar determinadas cantidades de equipo militar estadounidense.

Se han analizado tres escenarios. El escenario 1 representa la opción más ambiciosa defendida por la Comisión Europea, que requiere un aumento sustancial del gasto en defensa de los Estados Miembros hasta alcanzar el 3,4 % del PIB anual en 2029. El escenario 2 prevé un aumento más gradual, con un gasto en defensa que alcanzaría el 3,5 % del PIB en 2035, tal y como defiende la OTAN. El tercer escenario constituye un término medio, que no alcanza los objetivos fijados tanto por la UE como por la OTAN, con un gasto que aumentaría hasta el 2,9 % del PIB en 2029 y el 3,2 % en 2035.

Aunque en el acuerdo marco no se especifican compromisos explícitos para la adquisición de equipo militar a EE. UU., los escenarios analizados sugieren un rango de entre 246.000 y 275.000 millones de euros entre 2025 y 2028, lo que podría representar alrededor del 40 % del volumen asignado a las compras de energía en el mismo período. Sin embargo, la Comisión no puede obligar a los Estados Miembros ni a las empresas privadas de la UE a cumplir estas expectativas de inversión.

Los objetivos de financiación de la defensa de la UE son ambiciosos: la Comisión ha fomentado un aumento del gasto en defensa hasta aproximadamente el 3,4 % del PIB de la UE para 2029, con unos 800.000 millones de euros de gasto adicional en defensa. Sin embargo, los compromisos actuales de la PESCO no son vinculantes y no exigen a los Estados Miembros que asignen un porcentaje específico del PIB a la defensa.

Los escenarios construidos en torno a la compatibilidad del EDIS (la adquisición de equipo militar de la UE alcanzando al menos el 50 % de «Made in Europe» en 2030 y el 60 % en 2035) con el acuerdo comercial muestran que, en todos los casos descritos, el cumplimiento de los objetivos del EDIS puede ser compatible incluso con un aumento de las importaciones estadounidenses en cantidades absolutas durante un determinado período hasta 2032 o 2033, siempre que se mantenga el aumento de la inversión en la industria de la UE.

Si las tendencias en materia de gasto, inversión y adquisición en materia de defensa de los Estados Miembros siguen las descritas en los tres escenarios, podría ser posible lograr un equilibrio entre las adquisiciones procedentes de EE. UU. y de la UE para 2029. Sin embargo, se prevé que la cantidad invertida en equipo militar estadounidense caiga por debajo de los niveles de 2024 (en cantidades absolutas) entre 2032 y 2035. Se trata de un resultado plausible que requerirá la comprensión por parte de los EE. UU., reconociendo que un mercado de defensa de la UE que funcione puede complementar a la industria de defensa estadounidense y servir a los intereses mutuos de los aliados a ambos lados del Atlántico.

La compatibilidad de los objetivos del EDIS con las expectativas de adquisición del acuerdo depende del aumento de las compras tanto estadounidenses como «Made in EU», pero no existe una cuantificación precisa ni ninguna garantía de que estos objetivos se cumplan en la práctica. Es fundamental que EE. UU. reconozca que un mercado de defensa de la UE próspero también es estratégicamente ventajoso, ya que es posible

que los estadounidenses por sí solos no puedan satisfacer tanto las necesidades de un teatro europeo como las derivadas de un posible conflicto en Asia.

La evaluación general pone de relieve que el marco comercial es complejo, se basa en compromisos y supuestos no vinculantes y puede tener importantes repercusiones estratégicas y económicas a largo plazo para la autonomía de la UE, la industria de defensa y las políticas de mercado, así como para las relaciones transatlánticas.

Coronel Juan C. Castilla
Doctor en Seguridad Internacional
Analista del IEEE

Profesor Antonio Fonfría Mesa
Catedrático de Economía Aplicada, UCM
Profesor asociado del IEEE

Anexo A.
Escenario 1. Cifras.

	Gasto en defensa	% Incremento interanual	% Incremento anual	% PIB UE	Previsión PIB UE	Incremento aplicado al PIB	Inversión en defensa	% de inversión en defensa dentro del gasto en defensa	Adquisición de equipamiento de defensa	% de la adquisición dentro de la inversión en defensa	Adquisiciones a EE. UU.	Aumento anual compras a EE. UU. en comparación con 2024	% de compras a EE. UU. dentro del total de compras de equipos nuevos	Adquisiciones fabricadas en la UE	% de compras fabricadas en la UE	Adquisiciones a No EE. UU./No UE	% de compras fuera de EE. UU./ fuera de la UE dentro del total de adquisiciones de nuevos equipos
2024	343			1,90	**18052,63**		106	31	88	83	55,4		63	19,4	22	13,2	15,0
2025	381	38,00	11,08	2,09	**18 269,26**	**1,20**	125	33	104	83	61,2	5,7	59,0	27,7	26,7	14,9	14,3
2026	445	102,45	26,89	2,41	**18 451,96**	**1,00**	147	33	122	83	67,1	11,7	55,0	38,3	31,4	16,6	13,6
2027	513	169,67	38,09	2,74	**18691,83**	**1,30**	169	33	140	83	71,6	16,2	51,0	50,6	36,0	18,2	13,0
2028	583	239,71	46,76	3,07	**18 972,21**	**1,50**	192	33	160	83	75,1	19,6	47,0	64,9	40,7	19,6	12,3
2029	655	311,73	53,50	3,40	**19 256,79**	**1,50**	216	33	179	83	77,2	21,8	43,1	81,3	45,3	20,8	11,6
2030	668	13,08	2,00	3,42	**19545,64**	**1,50**	220	33	183	83	71,5	16,1	39,1	91,5	50,0	20,0	10,9
2031	681	13,32	2,00	3,43	**19838,83**	**1,50**	207	30	171	82	64,4	9,0	37,8	88,7	52,0	17,4	10,2
2032	695	13,57	1,99	3,45	**20136,41**	**1,50**	193	28	158	82	57,6	2,2	36,5	85,3	54,0	15,1	9,5
2033	709	13,83	1,99	3,47	**20 438,46**	**1,50**	179	25	145	81	50,9	-4,5	35,1	81,2	56,0	12,9	8,9
2034	723	14,09	1,99	3,48	**20 745,03**	**1,50**	163	23	132	81	44,5	-10,9	33,8	76,3	58,0	10,8	8,2
2035	737	14,35	1,99	3,50	**21056,21**	**1,50**	147	20	118	80	38,3	-17,1	32,5	70,7	60,0	8,8	7,5
					2026-29:		725				679,6			756,6		175,0	

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

Escenario n.º 2. Cifras

	Gasto en defensa	% Incremento interanual	% Incremento anual	% PIB UE	Previsión PIB UE	Incremento aplicado al PIB	Inversión en defensa	% de inversión en defensa dentro del gasto en defensa	Adquisición de equipamiento de defensa	% de la adquisición dentro de la inversión en defensa	Adquisiciones a EE. UU.	Aumento anual compras a EE. UU. en comparación con 2024	% de compras a EE. UU. dentro del total de compras de equipos nuevos	Adquisiciones fabricadas en la UE	% de compras fabricadas en la UE	Adquisiciones a No EE. UU./No UE	% de compras fuera de EE. UU./ fuera de la UE dentro del total de adquisiciones de nuevos equipos
2024	343			1,90	**18052,63**		106	31	88	83	55,4		63	19,4	22	13,2	15,0
2025	381	38,00	11,0	2,09	**18 269,26**	**1,20**	125	33	104	83	61,2	5,7	59,0	27,7	26,7	14,9	14,3
2026	411	29,91	7,85	2,23	**18 451,96**	**1,00**	136	33	113	83	61,9	6,5	55,0	35,3	31,4	15,3	13,6
2027	443	31,78	7,73	2,37	**18691,83**	**1,30**	146	33	121	83	61,9	6,4	51,0	43,7	36,0	15,7	13,0
2028	476	33,48	7,56	2,51	**18972,21**	**1,50**	157	33	130	83	61,4	5,9	47,0	53,1	40,7	16,0	12,3
2029	511	34,38	7,22	2,65	**19 256,79**	**1,50**	168	33	140	83	60,2	4,8	43,1	63,4	45,3	16,2	11,6
2030	546	35,31	6,92	2,79	**19545,64**	**1,50**	180	33	150	83	58,4	3,0	39,1	74,8	50,0	16,3	10,9
2031	582	36,25	6,64	2,93	**19838,83**	**1,50**	177	30	146	82	55,1	-0,4	37,8	75,8	52,0	14,9	10,2
2032	619	37,22	6,39	3,08	**20136,41**	**1,50**	172	28	141	82	51,3	-4,1	36,5	76,1	54,0	13,4	9,5
2033	658	38,20	6,17	3,22	**20438,46**	**1,50**	166	25	135	81	47,3	-8,2	35,1	75,3	56,0	11,9	8,9
2034	697	39,21	5,96	3,36	**20 745,03**	**1,50**	157	23	127	81	42,9	-12,5	33,8	73,6	58,0	10,4	8,2
2035	737	40,24	5,77	3,50	**21056,21**	**1,50**	147	20	118	80	38,3	-17,1	32,5	70,7	60,0	8,8	7,5
					2026-29:		607				599,9			669,5		153,9	

Escenario n.º 3. Cifras.

	Gasto en defensa	% Incremento interanual	% Incremento anual	% PIB UE	Previsión PIB UE	Incremento aplicado al PIB	Inversión en defensa	% de inversión en defensa dentro del gasto en defensa	Adquisición de equipamiento de defensa	% de la adquisición dentro de la inversión en defensa	Adquisiciones a EE. UU.	Aumento anual compras a EE. UU. en comparación con 2024	% de compras a EE. UU. dentro del total de compras de equipos nuevos	Adquisiciones fabricadas en la UE	% de compras fabricadas en la UE	Adquisiciones a No EE. UU./No UE	% de compras fuera de EE. UU./ fuera de la UE dentro del total de adquisiciones de nuevos equipos
2024	343			1,90	**18052,63**		106	31	88	83	55,4		63	19,4	22	13,2	15,0
2025	381	38,00	11,08	2,09	**18 269,26**	**1,20**	125	33	104	83	61,2	5,7	59,0	27,7	26,7	14,9	14,3
2026	422	41,38	10,86	2,29	**18451,96**	**1,00**	139	33	116	83	63,6	8,2	55,0	36,3	31,4	15,8	13,6
2027	466	43,55	10,31	2,49	**18691,83**	**1,30**	154	33	128	83	65,1	9,7	51,0	46,0	36,0	16,5	13,0
2028	512	45,62	9,79	2,70	**18972,21**	**1,50**	169	33	140	83	65,9	10,5	47,0	57,0	40,7	17,2	12,3
2029	558	46,89	9,17	2,90	**19 256,79**	**1,50**	184	33	153	83	65,9	10,4	43,1	69,4	45,3	17,7	11,6
2030	577	18,15	3,25	2,95	**19545,64**	**1,50**	183	32	152	83	59,2	3,8	39,1	75,8	50,0	16,5	10,9
2031	595	18,57	3,22	3,00	**19838,83**	**1,50**	181	30	149	82	56,2	0,8	37,8	77,4	52,0	15,2	10,2
2032	614	19,00	3,19	3,05	**20136,41**	**1,50**	178	29	146	82	53,1	-2,3	36,5	78,7	54,0	13,9	9,5
2033	634	19,43	3,16	3,10	**20 438,46**	**1,50**	175	28	142	81	50,0	-5,4	35,1	79,7	56,0	12,6	8,9
2034	653	19,88	3,14	3,15	**20 745,03**	**1,50**	172	26	139	81	46,9	-8,5	33,8	80,4	58,0	11,3	8,2
2035	674	20,33	3,11	3,20	**21056,21**	**1,50**	168	25	135	80	43,8	-11,6	32,5	80,9	60,0	10,1	7,5
					2026-29:		646				631,0			709,1		161,8	

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

82/2025 17 de diciembre de 2025

Javier Fernández Aparicio

El «modelo Munir» en Pakistán: implicaciones en la arquitectura de seguridad regional

El «modelo Munir» en Pakistán: implicaciones en la arquitectura de seguridad regional

Resumen:

La 27.ª enmienda constitucional de Pakistán ha instaurado una profunda reconfiguración del poder político, al consolidar el dominio del estamento militar y concentrar el mando militar en la figura del mariscal Asim Munir, nombrado jefe de las Fuerzas de Defensa y comandante supremo de las capacidades nucleares a través del nuevo Comando Estratégico Nacional. Aunque el primer ministro Shehbaz Sharif impulsó la reforma, el único partido que se opuso fue el PTI de Imran Khan, actualmente encarcelado, lo que evidencia la fragilidad del sistema político. Así, el llamado «modelo Munir» supone la transición hacia un régimen híbrido en el que la fachada democrática coexiste con un control militar institucionalizado. También implica consecuencias en la arquitectura de seguridad regional, pues otorga al Ejército —y, en particular, al propio Munir— una influencia decisiva en la seguridad, la política exterior, la economía estratégica y la gestión del conflicto respecto a India, Afganistán e Irán, con un mayor riesgo de escalada.

Palabras clave:

Pakistán, Asim Munir, India, Afganistán, Irán, seguridad.

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.

Javier Fernández Aparicio

The "Munir Model" in Pakistan: Implications for the Regional Security Architecture

Abstract:

Pakistan's 27th constitutional amendment has brought about a profound reconfiguration of political power by consolidating the dominance of the military establishment and concentrating military command in the figure of Field Marshal Asim Munir, who has been appointed Chief of the Defence Forces and supreme commander of nuclear capabilities through the new National Strategic Command. Although Prime Minister Shehbaz Sharif promoted the reform, the only party to oppose it was Imran Khan's PTI—whose leader is currently imprisoned—highlighting the fragility of the political system. The so-called "Munir model" thus represents a transition toward a hybrid regime in which a democratic façade coexists with institutionalized military control. It also carries significant implications for the regional security architecture, as it grants the Army—and Munir personally—decisive influence over security, foreign policy, the strategic economy, and the management of conflicts with India, Afghanistan, and Iran, increasing the risk of escalation.

Keywords:

Pakistan, Asim Munir, India, Afghanistan, Iran, Security.

Introducción: cambio constitucional en Pakistán

La enmienda en la Constitución aprobada por el Parlamento paquistaní y firmada por el presidente Asif Ali Zardari —27.ª desde su promulgación en 1973[1]— conlleva enormes cambios que reconfiguran la estructura del poder político, al consolidar el dominio militar sobre el sistema y reducir de forma significativa la autonomía del poder judicial, debilitando así un equilibrio institucional que ya era frágil. En principio, el aspecto más llamativo de dicha enmienda era la fragmentación de la estructura jurídica mediante la creación de un nuevo Tribunal Constitucional Federal, al que se transfirieron competencias que antes residían en la Corte Suprema de Pakistán y que se arroga la facultad de interpretar la Constitución, así como los casos relativos a los derechos fundamentales. Con la enmienda, los miembros del Tribunal Constitucional serán nombrados directamente por el Gobierno y este órgano asumirá la competencia de controlar el poder ejecutivo, eliminando así un contrapeso institucional, ya que hasta ahora era la Corte Suprema la que dirimía casos como la destitución de primeros ministros o el control de las políticas gubernamentales. De hecho, dos jueces de la Corte Suprema renunciaron de inmediato a su cargo tras la aprobación de la enmienda[2].

Pero, más allá del aspecto judicial, la enmienda también implica una reforma profunda en la protección constitucional al estamento militar y de la estructura de las Fuerzas Armadas paquistaníes. Los miembros relevantes del Ejército quedan por completo al margen del aparato judicial civil, pues se concede inmunidad legal de por vida a los generales de cinco estrellas, situándolos *de jure* por encima de cualquier responsabilidad por sus acciones. En la actualidad, solo el mariscal de campo Asim Munir posee tal condición. Además, para su destitución se requerirá una mayoría absoluta de dos tercios del Parlamento, no valiendo la acción del ejecutivo al respecto, mientras que el propio Gobierno puede caer con una mayoría simple.

La enmienda también crea un nuevo cargo supremo: el de jefe de las Fuerzas de Defensa de Pakistán, ejercido por el jefe del Ejército, el mariscal Munir, lo que en la práctica consagra su supremacía sobre la Armada y la Fuerza Aérea, centralizándolas

[1] SENADO DE PAKISTÁN. *Constitución de Pakistán* (27.ª enmienda, texto). 2025. Disponible en: https://senate.gov.pk/uploads/documents/1762777118_819.pdf (consultado el 5/12/2025).
[2] «Dimiten dos jueces del Tribunal Supremo paquistaní tras aprobarse enmienda constitucional», *Swissinfo.* 2025. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/dimiten-dos-jueces-del-tribunal-supremo-paquistan%C3%AD-tras-aprobarse-enmienda-constitucional/90329594 (consultado el 5/12/25).

bajo su único mando. Munir obtiene un mandato de cinco años como jefe de las Fuerzas de Defensa, pero que podría prolongarse hasta diez. Otra novedad reseñable es que el primer ministro deberá nombrar, a recomendación suya, al comandante del Comando Estratégico Nacional, nuevo responsable del arsenal nuclear y que tradicionalmente era un mando no encuadrado en la estructura del ejército convencional[3].

Para aprobar la enmienda, el actual primer ministro Shehbaz Sharif consiguió el apoyo de los partidos aliados en el gobierno, el suyo de la Liga Musulmana y el Partido Popular de Pakistán de Bilawal Bhutto, pero el Pakistán Thereek-e-Insaf (PTI), el partido con más escaños en el Parlamento liderado por el ex primer ministro Imran Khan, hoy encarcelado y pendiente de varios juicios, se opuso**.** La enmienda puede hacer que Pakistán pase de ser un sistema político con una tradicional y fuerte influencia castrense desde la independencia de 1947 a un nuevo sistema híbrido en el que el Ejército gobierne *de facto* sin alterar la estructura política**.** Es el llamado *modelo Munir* —acertada definición de la periodista y editora Mehreen Zahra-Malik—, un sistema donde el control militar del país se ejerce desde una carcasa de democracia formal[4].

La omnipresencia de los militares

Tras la independencia en 1947, la vida política de Pakistán ha oscilado entre gobiernos civiles y dictaduras militares. La última de estas data de 1999, cuando el entonces jefe del Ejército, Pervez Musharraf —que acabaría gobernando hasta 2008—, encabezó un golpe de Estado contra Nawaz Sharif, hermano del actual primer ministro, aprovechándose del clima de incertidumbre que atravesaba el país tras el conflicto de Kargil con India en la primavera de ese mismo año, que además supuso el fin de las negociaciones indo-paquistaníes para limitar las posibles consecuencias de contar ambos países con armamento nuclear[5]. La historia se repite, en parte, y en la actualidad Munir, como ayer Musharraf, consolida su poder en un momento de alta conflictividad

[3] COLOM-PIELLA, Guillem. *Dos doctrinas y un destino. India, Pakistán y el riesgo de guerra nuclear*. Documento de Opinión IEEE 34.1/2025 (Ministerio de Defensa, 2025). Disponible en: Dos doctrinas y un destino. India, Pakistán y el riesgo de guerra nuclear - CESEDEN (consultado el 9/12/25).
[4] ZHARA-MALIK, Mehreen. «Pakistan's Quiet Coup», *Foreign Affair.s.* 2025. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/india/pakistans-quiet-coup (consultado el 11/12/25).
[5] SARRALDE, Rafael. «Explainer: A historical trail of Pakistan's powerful military enterprise», *The Conversation.* 23 de mayo de 2023. Disponible en: Explainer: A historical trail of Pakistan's powerful military enterprise (theconversation.com) (consultado el 5/12/2025).

con India y otros actores, como Afganistán. La diferencia estriba en que Musharraf asumió directamente la presidencia del país en 2001, mientras Munir ejerce su influencia en un teórico segundo plano.

En 2008, Musharraf fue obligado a dimitir tras una resolución de la Corte Suprema de Pakistán —hoy recortada en sus competencias— que invalidaba su candidatura para un nuevo mandato, no sin antes ordenar bombardear el sur de Afganistán como represalia por el apoyo talibán al recién creado grupo terrorista Therik-e-Taliban Pakistan (TTP), constituido un año antes como organización insurgente en la región fronteriza de Khyber Pakhtunkhwa. Se trataba de hechos parecidos a los actuales, con el conflicto reciente entre paquistaníes y afganos en torno al apoyo talibán al TTP[6].

Tras la caída de Musharraf, Pakistán fue recuperando gradualmente el marco democrático en manos civiles, expresado en sucesivas elecciones. Esto llevó a la victoria y al efímero gobierno del PTI de Imran Khan en 2018, una figura disruptiva en la tradicional élite política paquistaní, quien fue destituido cuatro años después al perder una moción de censura que, *de facto*, estaba orquestada por el estamento militar, enemistado con él y apoyada por la entonces oposición política —hoy gobernante— que encumbró al actual primer ministro, Shehbaz Sharif, en sustitución de Khan. La figura principal contraria a este era la del general Amin Munir, antaño estrecho colaborador y jefe del poderoso servicio de inteligencia paquistaní, el ISI, transmutado en enemigo cuando Khan interpretó que era una amenaza política e intentó minarle la autoridad destituyéndole. Pocos meses después, Munir instigó la apertura de casos de corrupción contra Khan y su entorno, y consiguió que el general Qamar Bajwa, jefe del Ejército, le retirase públicamente el apoyo de las Fuerzas Armadas[7].

Siendo primer ministro interino, Shebaz Sharif asumió el cargo en medio de una situación económica y política difícil, con un gobierno de transición extremadamente débil y con los seguidores de Khan protestando masivamente en las calles de las ciudades paquistaníes. En noviembre de aquel mismo 2022 ascendió de Munir como jefe del

[6] HATTAK, Daud. «In 'Dangerous' Escalation, Pakistani Drone Strikes Kill Two Senior Taliban Members In Kabul», *RFE/RL*. 2025. Disponible en: https://www.rferl.org/a/pakistan-taliban-ttp-afghanistan-strikes-drone/33556513.html (consultado el 9/12/25).
[7] «Pakistan's army chief to end his six-year-long tenure», *Al Jazeera*. 2022. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2022/11/25/pakistans-army-chief-to-end-his-six-year-long-tenure (consultado el 9/12/25).

Ejército, ya que el general Bajwa cumplía su mandato y debía ser relevado. Munir accedió así al cargo más importante en las Fuerzas Armadas de Pakistán, con autoridad sobre las fuerzas terrestres, pero no así sobre la Armada, la Fuerza Aérea ni las capacidades nucleares.

Las posteriores elecciones de febrero de 2024, donde el PTI fue ilegalizado aunque sus candidatos de presentaron como oficialmente independientes, y con Khan encarcelado, polarizaron aún más la actualidad política paquistaní. El PTI obtuvo una victoria reconocida por la autoridad electoral, pero Sharif volvió a encabezar el gobierno gracias a una coalición frágil, tutelada por Munir y los militares, a los que debe la seguridad de su posición y la represión de los disturbios de los seguidores de Khan. Estas protestas, a menudo confundidas con manifestaciones por la mala situación económica, incluyeron ataques a instalaciones militares que, durante 2023, fueron reprimidos con mucha dureza y con miles de detenidos encarcelados tras pasar por tribunales militares[8].

Durante los últimos dos años, Pakistán ha visto cómo la insurgencia interna y sus manifestaciones han ido variando, pasando de los ataques contra las fuerzas de seguridad paquistaníes a atentados terroristas donde los objetivos han sido la población civil e, incluso, en ocasiones, ciudadanos chinos, reflejo de la influencia de China en los proyectos económicos y de infraestructura del país. Todo ello ha hecho que el Ejército adquiriera más relevancia como garante del orden y que su influencia en la arquitectura política del país se presentase como indispensable, en especial para controlar a la insurgencia baluche del Ejército de Liberación (BLA), que opera en Baluchistán, y el movimiento islamista del TTP en Khyber, cuya operatividad se expande a otras partes del territorio paquistaní y cuyos efectos se multiplican[9].

La enmienda constitucional que otorga un inmenso poder a Munir y al estamento militar se ve también refrendada por el discurso de las múltiples amenazas externas para Pakistán, como las crisis con India, el terrorismo apoyado desde Afganistán o Irán, y la reciente implicación en la seguridad del Golfo con el acuerdo con Arabia Saudí en materia de defensa. Este aumento de la influencia paquistaní en la región, incluida la

[8] FRASER, Simon & DAVIES, Caroline. «Imran Khan: Mass protests across Pakistan after ex-PM arrest», *BBC News.* 2023. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-asia-65531648 (consultado el 9/12/25).
[9] «Pakistan», *The Armed Conflict Survey 2025.* IISS, Routledge, 2025. Disponible en: https://www.taylorfrancis.com/chapters/mono/10.4324/9781003743996-44/pakistan (consultado el 9/12/25).

escalada hacia conflictos abiertos con sus Estados vecinos, refuerza la narrativa interna de la necesidad de una hegemonía del Ejército, puesto que así el país estaría mejor preparado en caso de una escalada a conflictos de alta intensidad y también para dar respuesta a problemas domésticos[10].

Implicaciones regionales y guerras disfraces

Históricamente, la guerra como solución de conflictos en esta área, que iría de Afganistán a Cachemira, no ha solucionado los problemas fronterizos o de soberanía aún pendientes. En palabras de Aziz Amin y Atif Masahl: «Las guerras en esta región no se ganan a través del poder aéreo o la postura coercitiva. Están moldeadas por la resistencia, la geografía y la narrativa», por lo tanto, es difícil creer que, por ejemplo, y aun con la disparidad de capacidades entre Pakistán y Afganistán, desde Islamabad se creyese que podía resolverse por la fuerza de las armas el respaldo del régimen talibán afgano a los terroristas del TTP. Hay razones internas para creer que la campaña paquistaní contra el gobierno talibán de Kabul fue una iniciativa tomada en el seno del estamento militar para reducir la presión sobre las Fuerzas Armadas ante los ataques cada vez más virulentos del TTP y no una decisión del gabinete de gobierno del primer ministro Sharif[11].

Hay que retrotraerse a enero de 2024, cuando, en plena conflictividad interna en Pakistán durante la campaña de las elecciones parlamentarias con Khan encarcelado, Irán bombardeó, sorpresivamente, territorio paquistaní contra unos presuntos campamentos baluches insurgentes. Pakistán respondió con sus propios bombardeos e incluso ambos países realizaron ataques aéreos cruzados contra «elementos terroristas». Tras varios días de tensión, ambos gobiernos restablecieron relaciones diplomáticas y la crisis se enfrió, aunque desde entonces la relación entre Teherán e Islamabad está marcada por una cautela extrema. Munir y el Ejército se presentaron entonces como los únicos garantes de la seguridad del país, pues en abril el propio Munir se reunió con el entonces

[10] FERNÁNDEZ APARICIO, Javier. *Pakistán: evolución política y retos de seguridad*. Documento de Análisis IEEE 45/2024. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA45_2024_JAVFER_Pakistan.pdf (consultado el 9/12/25).
[11] AMIN, Aziz & MASHAL, Atif. «Pakistan's Generals Are Marching Toward Another Disaster», *The Diplomat.* 2025. Disponible en: https://thediplomat.com/2025/11/pakistans-generals-are-marching-toward-another-disaster/ (consultado el 11/12/25).

presidente iraní, Ebrahim Raisi, para recalibrar las relaciones e incluso proponer una mayor colaboración en materia de seguridad y económica[12].

Tras la vorágine de inestabilidad y la represión de las protestas de los seguidores de Khan por el resultado de las elecciones, Pakistán volvió de nuevo su atención a la amenaza exterior. Acusando a Islamabad de apoyar al grupo terrorista Lashkar-e-Taiba, autor de la masacre en Pahalgam, Cachemira, de 26 personas, el 22 de abril de este 2025 India puso en marcha la Operación Sindoor, que incluía incursiones aéreas y bombardeos de campamentos terroristas en territorio paquistaní. Como en el caso del anterior conflicto con Irán, pero esta vez alimentado por una mayor retórica belicista, el Ejército paquistaní presentó una decidida resistencia e incluso, en la narrativa doméstica, se alzó como claramente victorioso en su respuesta al ataque desde India, donde incluso el opositor PTI y Khan suspendieron sus movilizaciones en apoyo a la reacción militar paquistaní.

Munir aprovechó este conflicto para alcanzar una mayor preeminencia y el estamento militar comenzó a articularse como un verdadero «Estado profundo», con el control paulatino de los resortes políticos de Pakistán, apoyándose en su amplia aceptación interna e imponiéndose al sentir del gobierno de Sharif, conocido por sus intentos anteriores de acercamiento diplomático hacia India. Al respecto, el todavía general Munir defendió que Cachemira estaba en las «venas yugulares» del país y abogaba por un Pakistán exclusivamente musulmán frente a una India exclusivamente hindú[13]. En breve, se convirtió en una figura omnipresente en Pakistán y objeto de una ola de popularidad creciente, hasta el punto de que fue ascendido por el gobierno de Sharif a mariscal de campo, general de cinco estrellas. Por su parte, el ministro de Defensa paquistaní, Khawaja Asif, ha reconocido que la enmienda constitucional que otorga poderes e inmunidad a Munir es merecida porque «ganó la guerra contra India»[14].

[12] «Pakistan Army Chief Meets Iranian President To Improve Ties», *Iran International.* 2024. Disponible en: https://www.iranintl.com/en/202404239641 (consultado el 9/12/25).
[13] FERNÁNDEZ APARICIO, Javier & PANDEY, Harsh. *Después de Pahalgam: repensando el cálculo de seguridad del sur de Asia*. Documento de Análisis IEEE 32/2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/despues_de_pahalgam (consultado el 9/12/25).
[14] ELLIS-PETERSEN, Hannah. «Asim Munir: Pakistan's army chief and the rise of the 'Munir model'», *The Guardian.* 2025. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2025/dec/03/asim-munir-pakistan-army-chief?CMP=Share_AndroidApp_Other (consultado el 9/12/25).

El cargo de mariscal de campo para Munir representa no solo un poder real, sino también simbólico. Es el máximo rango del Ejército de Pakistán y solo se ha otorgado en dos ocasiones en toda la historia: a Ayub Khan en 1959, en su condición entonces de dictador, y ahora a Asim Munir. Representa el escalón más alto del Ejército, con poder en todas las armas y, con la enmienda constitucional, Munir controla incluso la antaño autónoma fuerza nuclear, hoy bajo su autoridad en el nuevo Comando Estratégico Nacional[15]. También será, *de facto*, el responsable de la diplomacia económica de Pakistán a través del control del Consejo Especial de Facilitación de Inversiones, un órgano que centraliza la inversión extranjera, en especial en las industrias estratégicas paquistaníes, como defensa, energía, agricultura o minería. Dicho Consejo, aunque formalmente está presidido por el primer ministro, tiene como referente en su máximo órgano decisor al jefe del Ejército. Este Consejo ha cerrado acuerdos, como un contrato por valor de 500 millones de dólares con una empresa estadounidense para exportar tierras raras, atribuido al impulso directo de Munir[16].

Por su parte, el 18 de septiembre tuvo lugar el pacto de defensa de Pakistán con Arabia Saudí, escenificado en un abrazo entre el príncipe heredero Mohammed bin Salman y el primer ministro Sharif, y con la aquiescencia de Munir y del estamento militar paquistaní. Un acercamiento a Arabia Saudí que puede intensificar la rivalidad con Irán y arrastrar a Pakistán a conflictos en una zona tan volátil como Oriente Medio, pero donde se presenta como una potencia nuclear musulmana y refuerza la centralidad del Ejército paquistaní como proveedor de seguridad más allá de sus fronteras. Una relación que además actúa como contrapeso a la indo-saudí, otra auténtica asociación estratégica integral, aunque alejada de cuestiones de seguridad y apoyada en acuerdos energéticos y en las cadenas de suministro[17].

Más adelante, en octubre estalló el conflicto entre Pakistán y Afganistán, tras meses de deterioro acelerado entre ambos gobiernos, con la acusación desde Islamabad al

[15] FAISAL, Muhammad. «The 27th Amendment and Pakistan's Emerging Military Posture», *The Diplomat*. 2025. Disponible en: https://thediplomat.com/2025/11/the-27th-amendment-and-pakistans-emerging-military-posture/ (consultado el 9/12/25).
[16] ANI. «Reason I had him here was I wanted to thank him for not going into the war, says Trump on meeting Pak COAS General Asim Munir», *Financial Express*. 2025. Disponible en: https://www.financialexpress.com/world-news/reason-i-had-him-here-was-trump-on-meeting-pak-coas-general-asim-munir/3885164/ (consultado el 9/12/25).
[17] SIVECH, Mohammed Sinan & KHAWAJA, Ambar. «Pakistan-Saudi Arabia Ties: Explaining the Shifts in Proximity», *Observer Research Foundation,* n.º 848. 2025. Disponible en: 20251127101153.pdf (consultado el 9/12/25).

régimen talibán afgano de apoyar al terrorismo del TTP, con atentados en aumento que afectan precisamente en mayor medida a las Fuerzas Armadas paquistaníes, pues son su principal objetivo. De hecho, esta organización terrorista ha intensificado su campaña en la frontera entre Pakistán y Afganistán, expandiéndose cada vez más al interior. Datos de la plataforma especializada Armed Conflict Location & Event Data (ACLED) cifran los ataques del TTP en Pakistán, de casi 100 anuales en 2024, a más de 500 solo entre enero y octubre de este año[18].

Así, desde el 9 de octubre, tras los ataques aéreos paquistaníes sobre Kabul, siguieron combates y bombardeos que provocaron decenas de muertos en ambos lados de la frontera. La mediación de Catar y Turquía ha supuesto un débil alto el fuego, pues se siguen produciendo incidentes fronterizos y ambas partes continúan aferradas a sus posiciones: Afganistán niega su ayuda al TTP y busca acuerdos comerciales alternativos, como con la India, y Pakistán cierra dichos pasos fronterizos y amenaza con nuevas ofensivas si se reproducen más ataques terroristas[19]. Las incursiones aéreas de Pakistán, que evidencian cierta imposibilidad de atajar el problema, también se interpretan en clave interna, pues de nuevo el Ejército recurre a la fuerza para justificar su primacía en el país, evidenciando de paso una erosión institucional del poder civil que lo hace imprescindible y refuerza su posición[20].

El apoyo estadounidense a la élite castrense paquistaní

En junio de este año, casi un mes después de cerrado el conflicto indo-paquistaní tras el atentado de Pahalgam, el mariscal Munir visitó Washington en solitario y el presidente estadounidense Trump lo motejó de «mi mariscal» y lo felicitó por ser el supuesto artífice de la paz con la India, confiriéndole además la imagen de ser un arquitecto privilegiado de una nueva relación estratégica entre Pakistán y Estados Unidos tras años de

[18] «Comprender la escalada armada entre Pakistán y Afganistán», *The Grand Continent*. 2025. Disponible en: https://legrandcontinent.eu/es/2025/10/13/comprender-la-escalada-armada-entre-pakistan-y-afganistan/ (consultado el 9/12/25).
[19] «Enfrentamientos entre Pakistán y Afganistán dejan al menos cuatro muertos», *France 24*. 2025. Disponible en: https://www.france24.com/es/video/20251206-enfrentamientos-entre-pakist%C3%A1n-y-afganist%C3%A1n-dejan-al-menos-cuatro-muertos (consultado el 9/12/25).
[20] AMIN, Aziz & MASHAL, Atif. *Op. cit.*

distanciamiento, y hablando de acuerdos que correspondería decidir a un gobierno civil, por ejemplo en áreas de comercio, energía o minerales estratégicos[21].

El 30 de septiembre, en otra visita de Munir a Washington, esta vez acompañando al primer ministro Sharif, Trump presentó su plan de paz para Gaza citando como apoyos preferentes a ambos, en un mismo plano. Además, Sharif reconoció allí, *de facto*, que el verdadero liderazgo del país reside ahora en el mariscal: «Hemos ganado la guerra por la gracia de Dios a través de nuestras valientes fuerzas armadas bajo Asim Munir, quien lideró desde el frente con una resolución inquebrantable». Todo ello en presencia de un Trump que mostró visiblemente su acuerdo con estas palabras. Por su parte, los movimientos internos en Pakistán y, sobre todo, la escalada en las confrontaciones con India o Afganistán —aunque también su desescalada, así como el acuerdo con Arabia Saudí»— no se entienden sin la aquiescencia o intervención diplomática estadounidense[22].

La llegada de Trump a la Casa Blanca ha supuesto un cierto cambio en la política estadounidense en el sur de Asia, acercándose a Pakistán. Si desde hace décadas, Estados Unidos había apostado estratégicamente por la India —algo que se reflejaba en la Estrategia para el Indo-Pacífico de la anterior Administración Biden—, esto aparece también reflejado en la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de la Administración Trump, donde, aunque Estados Unidos enfrió las relaciones con India mediante la imposición de aranceles totales del 50 % como castigo a la compra india de crudo ruso, la India sigue siendo un socio relevante en el aspecto de la seguridad, esperándose que desempeñe un papel activo en la preservación de la estabilidad regional, especialmente en la protección de las rutas marítimas del Indo-Pacífico[23].

Por su parte, respecto a Pakistán, que hasta hace poco aparecía como un socio poco fiable, demasiado cercano a China y ambiguo en la lucha contra el terrorismo islamista, las tornas parecen haber cambiado y se ha producido un deshielo inesperado en las

[21] MASON, Jeff; SHAH, Saeed & PATEL, Shivam. «India will not accept third-party mediation; relations with Pakistan, Modi tells…», *Reuters.* 2025. Disponible en: https://www.reuters.com/world/asia-pacific/india-will-not-accept-third-party-mediation-relations-with-pakistan-modi-tells-2025-06-18/ (consultado el 9/12/25).
[22] «Shehbaz, COAS Munir fully back Gaza peace plan – Trump», *The News.* 2025. Disponible en: https://www.thenews.com.pk/latest/1347381-shehbaz-coas-munir-fully-back-gaza-peace-plan-trump (consultado el 9/12/25).
[23] *2025 National Security Strategy*. The White House, Washington D. C., 2025. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf (consultado el 9/12/25).

relaciones, pero más concretamente no tanto con la clase política, sino con el general Munir y el Ejército paquistaní que, por ejemplo, rápidamente atribuyó a la mediación estadounidense el alto el fuego durante el conflicto indo-paquistaní de mayo, presentándola además como una crisis nuclear desactivada. Por su parte, tras otra visita personal de Munir a la Casa Blanca a finales de julio, se pactó mantener los aranceles estadounidenses relativamente bajos a Pakistán, en torno al 19 %, a cambio del acceso estadounidense a algunos yacimientos de petróleo —algunos en la conflictiva Baluchistán— y minerales estratégicos, ofrecidos por Munir como moneda de cambio[24].

El enfoque de Washington parece seguir apostando por su asociación estratégica con la India, pero al mismo tiempo reincorpora a Pakistán en su arquitectura regional de intereses, posiblemente con la intención de que actúe como actor bisagra frente a China, partiendo de la premisa de que seguirá siendo un socio indispensable para Islamabad, pero no tan dependiente. De hecho, el 9 de diciembre se anunciaba el préstamo de 1.200 millones de dólares del Fondo Monetario Internacional para Pakistán, hasta ahora congelado y sujeto a ciertas condiciones, que contó con el beneplácito estadounidense[25].

Como ha ocurrido en otros contextos históricos, Estados Unidos prioriza la existencia de un poder estable en el país, una estabilidad que hoy parece encarnar el general Munir y el estamento militar —reforzada tras la reciente enmienda constitucional— más que el frágil ejecutivo de Sharif, condicionado por equilibrios parlamentarios precarios y amenazado por una persistente conflictividad política, social y étnica, a lo que se suma una coyuntura económica especialmente delicada y de horizonte incierto[26].

Perspectiva para Pakistán y la región

El ascenso al poder fáctico en Pakistán del mariscal Munir y del estamento militar supone, en la práctica, asistir a un nuevo modelo de ejercicio del poder en un sistema político que ahora se puede calificar de híbrido. Tras la enmienda constitucional, no podemos hablar de una democracia con separación de poderes e independencia judicial,

[24] JANJUA, Haaron. «Why are the US and Pakistan making an oil deal?», *DW*. 2025. Disponible en: https://www.dw.com/en/why-are-the-us-and-pakistan-making-an-oil-deal/a-73498835 (consultado el 9/12/25).
[25] «IMF board approves Pakistan review, releases $1.2 billion in funding», *Reuters*, 2025. Disponible en IMF board approves Pakistan review, releases $1.2 billion in funding | Reuters (consultado el 11/12/25).
[26] YUSUF, Moeed. «Why America Should Bet on Pakistan», *Foreign Affairs.* 12 de septiembre de 2025. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/pakistan/why-america-should-bet-pakistan (consultado el 9/12/25).

pero tampoco de un autoritarismo directo o de una dictadura como las que han jalonado la historia de Pakistán: está a medio camino y tendrá incuestionables repercusiones en la geopolítica regional. Desde India, se ha calificado la enmienda constitucional paquistaní directamente como un «golpe constitucional inspirado por los militares»[27].

A diferencia de las dictaduras del pasado, revestidas de presidencias —como las de Ayub (1958-1969), Zia (1978-1988) o Musharraf (2001-2008)—, en la actualidad no se ha suspendido la Constitución ni se han cerrado las instituciones democráticas. La novedad del sistema híbrido reside en la forma soterrada y firme en que el Ejército y su máximo jefe, Munir, se integran en la arquitectura política paquistaní con una influencia decisiva, mientras que los partidos políticos y el Gobierno serán públicamente responsables del devenir del país, amenazado por inestabilidad económica, las insurgencias, el terrorismo y, ahora, la creciente conflictividad con los países vecinos: Irán y, en mayor medida, India y Afganistán.

Pero ¿qué ocurrirá si, en este ámbito de la seguridad, aumentan los atentados, crece la insurgencia y una posible guerra contra sus vecinos no marcha según lo esperado? La sociedad paquistaní quizá culpe a un gabinete incompetente, y es posible que los militares continúen conservando su prestigio.

Así, el *modelo Munir* analizado es la versión actualizada de una realidad ya conocida en Pakistán, donde los militares mandan y los civiles desempeñan un papel secundario, mientras asistimos a la concentración del poder en una sola persona: el mariscal Munir, cuyas decisiones son cada vez más relevantes para el Estado. Estas abarcan desde la situación interior en cuanto a la seguridad o el futuro político de Khan y el PTI, clave en el devenir paquistaní[28], hasta las posibles acciones respecto a Irán, India o Afganistán, donde, no olvidemos, Munir controla, gracias a la enmienda, las capacidades nucleares del país.

A nivel interno, la retórica de Munir suele ser contundente, en clave religiosa y bastante agresiva, siendo partidario de la teoría de las dos naciones bajo la fórmula «un Pakistán

[27] «Pakistan army chief Asim Munir power grab: Islamabad with Shehbaz Sharif-backed coup, constitutional amendment», *India Today*. 11 de noviembre de 2025. Disponible en: https://www.indiatoday.in/world/story/pakistan-army-chief-asim-munir-power-grab-islamabad-with-shehbaz-sharif-backed-coup-constitutional-amendment-2816891-2025-11-11 (consultado el 9/12/25).

[28] «Imran Khan death rumours: Pakistan jail health rumours amid hospitalisation», *Firstpost*. 2025. Disponible en: https://www.firstpost.com/explainers/imran-khan-death-rumours-pakistan-jail-health-13954724.html (consultado el 9/12/25).

para los musulmanes y una India para los hindúes», con evidentes implicaciones respecto a su poderoso vecino indio[29]. Durante un duro discurso en su toma de posesión como jefe del Ejército el 8 de diciembre, Munir advertía a la India de que Pakistán tenía es «invencible y protegido por guerreros llenos de fe», al tiempo que, en un futuro conflicto, «la respuesta de Pakistán será aún más rápida y severa. India no debería ser víctima del autoengaño», palabras que alertaron al Gobierno de Modi[30].

Eliminado todo contrapeso institucional pero apoyado en una mayoría parlamentaria y un poder judicial controlados, Munir puede verse tentado a escenificar cada vez más su hegemonía y la del estamento militar como garantes de la supervivencia de Pakistán, en un escenario actual de inestabilidad o incluso de conflictividad regional, como ocurre en los casos cercanos de Bangladés, Nepal o Sri Lanka, cuyos ejércitos se encuentran tensionados entre profundos cambios institucionales y descrédito del sistema político, por citar algunos ejemplos recientes, donde dichas fuerzas armadas pueden encontrar en el *Modelo Munir* paquistaní un espejo en el que mirarse, manteniendo en todo momento la legalidad[31].

En resumen, la 27.ª enmienda constitucional de Pakistán y el *Modelo Munir* suponen un auténtico cambio de régimen constitucional que formaliza el dominio militar sobre la política interna y, en segundo lugar, concentra todas sus capacidades bélicas, incluidas ahora las nucleares, bajo el mando de un único hombre, justamente cuando, o debido a que, Pakistán se encuentra en un estado de abierta hostilidad con Afganistán, mantiene una histórica rivalidad con India y vive una relación de tensión contenida con Irán.

[29] «Different from Hindus in every possible aspect, Pakistan Army Chief reaffirms Two-Nation Theory; urges youth to remember Pakistan's origins», *The Economic Times.* 2025. Disponible en: https://economictimes.indiatimes.com/news/new-updates/different-from-hindus-in-every-possible-aspect-pakistan-army-chief-reaffirms-two-nation-theory-urges-youth-to-remember-pakistans-origins/articleshow/120372006.cms (consultado el 9/12/25).

[30] «'India shouldn't be in delusion…' How Pakistan's Asim Munir continues warmongering», *Firstpost*. 2025. Disponible en What is Asim Munir's first message to India as Pakistan's new Chief of Defence Forces? – Firstpost (consultado el 10/12/25).

[31] «Nepal, Sri Lanka, Bangladesh uprisings — what's driving protests in South Asia», *ABC.* 2025. Disponible en: https://www.abc.net.au/asia/nepal-sri-lanka-bangladesh-uprisings/105783610 (consultado el 9/12/25).

Así, el país atraviesa un punto de inflexión que podría agravar su inestabilidad política, fortalecer tendencias autoritarias y convertirse en un foco de incertidumbre en la geopolítica regional, con implicaciones para sus relaciones con las dos potencias globales: Estados Unidos y China.

Javier Fernández Aparicio
Analista del IEEE
@jafeap

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

83/2025 17 de diciembre de 2025



Federico Aznar Fernández-Montesinos

Las fracturas religiosas de Oriente Medio

Las fracturas religiosas de Oriente Medio

Resumen:

Oriente Medio es un espacio altamente fragmentado y policéntrico en el que los Estados se han afianzado e impera el pragmatismo y los intereses que dan origen a complejos juegos de fuerza y a extravagantes equilibrios.

El islam no cuenta con unidad doctrinal ni dispone de una jerarquía universalmente aceptada. Estamos ante una religión diversa y pluralista que contribuye de forma sustancial a la identidad de sus pueblos y resulta esencial para entender la configuración geopolítica de Oriente Medio. Sus dos ramas predominantes son el sunismo y el chiismo, que no tienen entre sí importantes diferencias doctrinales, aunque sí mantienen relaciones históricamente hostiles.

Por el lado suní no se puede hablar de un bloque monolítico, debido a la existencia de una pluralidad de actores que pugnan por su liderazgo, cada cual con una propuesta diferente y acorde con su realidad nacional. El lado chií está capitalizado por Irán en el que convergen dos planos, el religioso y el étnico, que llevan su confrontación a una polarización mayor. Existen además otras ramas más minoritarias con las que los conflictos han llegado a ser más intensos, como es el caso de los yazidíes.

Y es que la religión es un factor polemológico en la medida en que divide las sociedades en grupos, entre los que son y los que no son, de modo que los grandes conflictos surgen de las diferencias menores.

Palabras clave:

Sunitas, chiitas, drusos, alawitas, yazidíes, alevíes.

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 religious fractures of the Middle East

Abstract:

The Middle East is a highly fragmented and polycentric space where states have consolidated their power and pragmatism and self-interest prevail, giving rise to complex power struggles and unusual balances of power.

Islam lacks doctrinal unity and a universally accepted hierarchy. It is a diverse and pluralistic religion that contributes substantially to the identity of its peoples and is essential for understanding the geopolitical configuration of the Middle East. Its two predominant branches are Sunni and Shia Islam, which do not have significant doctrinal differences but have historically hostile relations. On the Sunni side, one cannot speak of a monolithic bloc due to the existence of a plurality of actors vying for leadership, each with a different proposal in accordance with their national reality. The Shia side is dominated by Iran, where two dimensions converge —the religious and the ethnic— leading to greater polarization in their confrontation.

But there are also other, smaller groups with whom conflicts have become more intense, such as the Yazidis.

Religion is indeed a contentious factor insofar as it divides societies into groups, between those who are and those who are not, so that major conflicts arise from minor differences.

Keywords:

Sunnis, Shiites, Druze, Alawites, Yazidis, Alevis.

> «La lámpara mágica del islam se había hecho añicos con la muerte del Profeta y no había cesado de dispersarse desde entonces en millones de pedazos, cada partido recogía un fragmento para contemplar sus propios sueños y deseos, reivindicándolos en el nombre absoluto del islam».
>
> *Jaled Berry*[1]

Oriente Medio es la cuna de la historia. Hasta bien entrado el siglo XX, había sido un espacio integral, un *continuum* cosmopolita por el que era sencillo y frecuente desplazarse sin problemas. Nacer en Siria y formarse en el Cairo era relativamente común. Ahora ya no es posible, toda vez que se han activado las no pocas líneas de fractura que convergen en la región.

Y es que en Oriente Medio concurren tres grandes planos de fractura cuya formulación sería posible en términos dicotómicos, aunque, con todo, presentaría un espacio de indefinición. Un primer plano sería el religioso y estaría establecido entre musulmanes y no musulmanes (cristianos, judíos…, pero también drusos, alauitas o yazidíes, entre otros); el segundo plano sería étnico y se situaría entre árabes y no árabes (turcomanos, persas, kurdos, baluchis, armenios…), grupos subnacionales pero también trasnacionales; el tercer plano sería nuevamente religioso, un subproducto del primero, y correspondería a la división suníes y no suníes (chiíes, en sus distintas ramas, jariyíes y habría quien incluiría a drusos y alauitas).

Y tampoco conviene olvidar que los sunitas están divididos en cuatro escuelas jurídicas (*madhabs*: *Hanafi, Shafi'i, Maliki, Hanbali*) aunque su distribución sea principalmente geográfica. La clasificación se hace en función de las herramientas jurídicas usadas prioritariamente. Como resultado tienen sus propios tratados jurídicos, esto es, diferentes maneras de resolver problemas similares. La escuela *Hanbalí,* predominante en la península arábiga, es más estricta y hace una lectura más literal de los textos sagrados. La *Shafi´i,* propia de Oriente Medio y de la costa oriental de África, concede gran importancia a los compañeros del Profeta. La *Maliki,* predominante en el norte de África, se basa en las prácticas de los habitantes de Medina en tiempos del Profeta como fuente

[1] AL-BERRY, Khaled. *Confesiones de un loco de Alá*. La Esfera de los Libros, Madrid, 2002, p. 125.

de jurisprudencia. Y la *Hanafí,* la más abierta, propia de los abasíes y el Imperio otomano, se encuentra distribuida por Asia Central, bajo Egipto y la India.

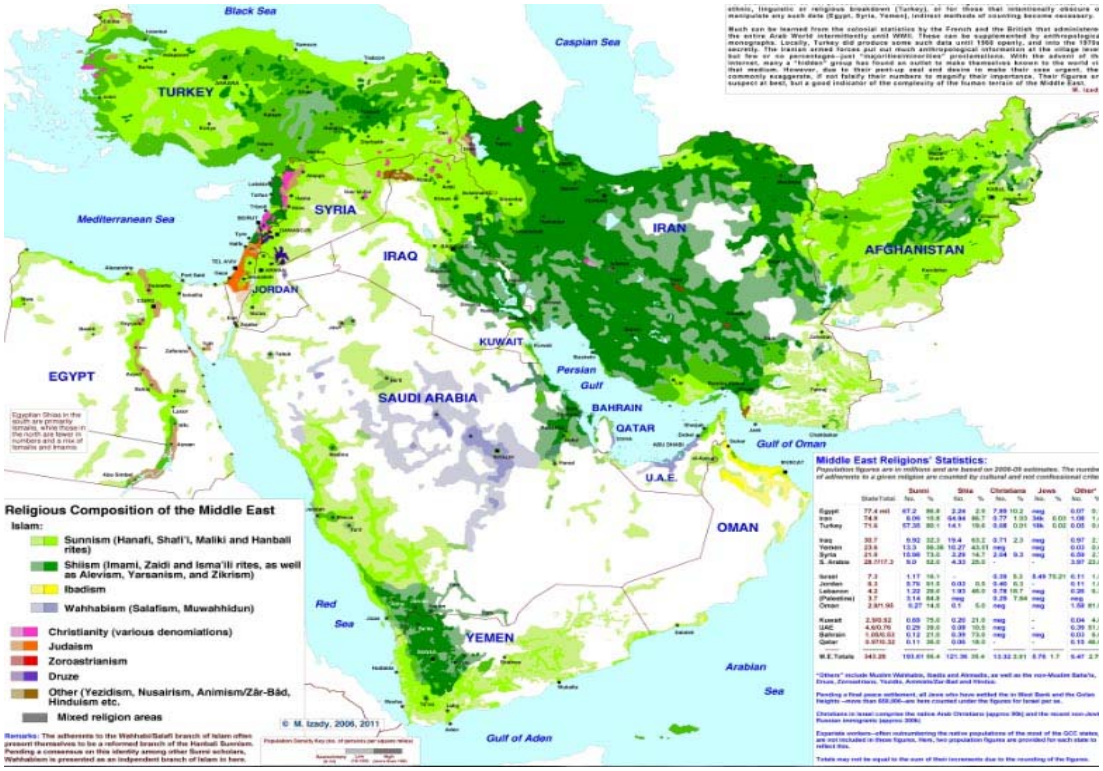


Imagen. Distribución religiosa Oriente Medio.

Fuente: «Identidades y divisiones en Oriente Medio». Worldpress.com
https://elimperiodedes.wordpress.com/2015/11/26/identidades-y-divisiones-en-el-oriente-medio/

A ello se suman movimientos trasnacionales como el panarabismo o el panislamismo que acrecientan la fluidez de las identidades nacionales. Otros planos como son la distribución lingüística y cultural no son en absoluto baladíes, pero sus límites, más o menos, quedan comprendidos entre los anteriores. Turquía, Irán, el mundo árabe o la India son universos culturales que colisionan entre sí. Y tampoco se puede olvidar, como ya se ha señalado, la presencia de Estados, instituciones definidas territorialmente y construidas sobre códigos axiológicos occidentales y sin atender a las referidas líneas de fractura. Estas estructuras generan sus propias dinámicas y se dotan de intereses igualmente trascendentes y capaces de imponerse, como bien prueban por ejemplo la guerra Irán-Irak, la alianza sirio-iraní o los nacionalismos árabes de distinto signo.

Junto a los Estados —en su interior o distribuidos entre varios— conviven organizaciones preestatales como tribus, clanes, naciones, etnias…, que imponen su lógica e inciden en la formulación de políticas de los países, tanto hacia el interior como hacia el exterior.

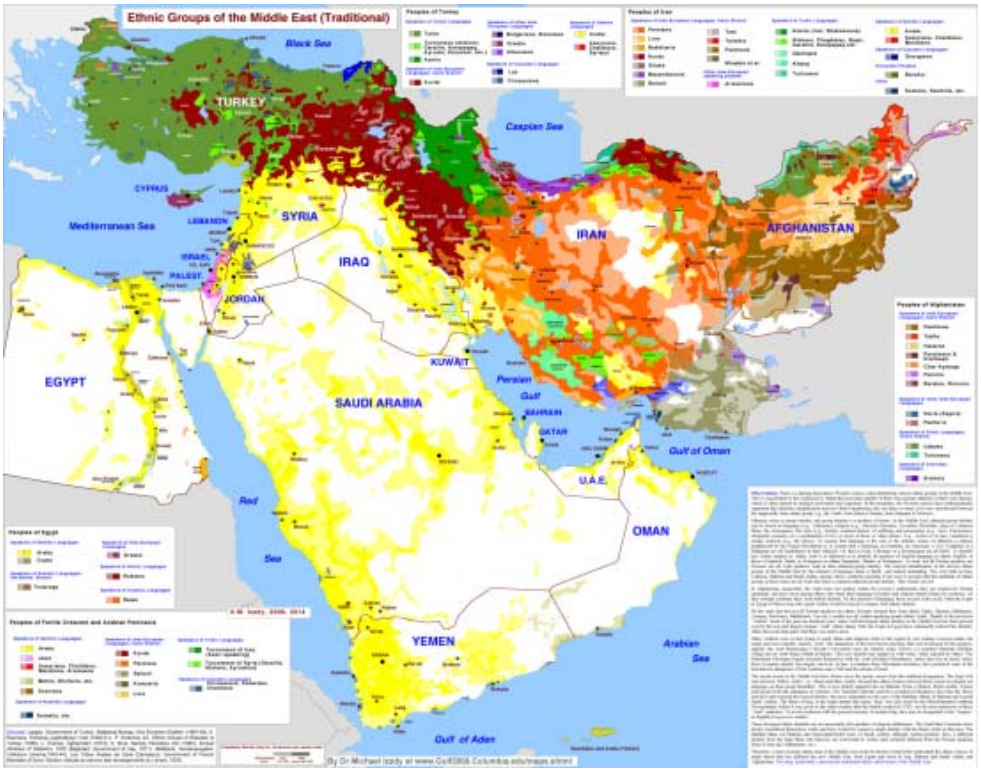


Imagen. Distribución étnica Oriente Medio.
Fuente: «Identidades y divisiones en Oriente Medio». Worldpress.com
https://elimperiodedes.wordpress.com/2015/11/26/identidades-y-divisiones-en-el-oriente-medio/

El Estado, tal y como se presenta en el mundo musulmán, no es el resultado de la evolución de una forma de organización islámica, sino la consecuencia de una política de reformas, por un lado, y de la persistencia de las estructuras, los valores y los comportamientos del pasado, por el otro. Además, los Estados musulmanes, en general, son de creación reciente, carentes de un referente identitario en lo relativo a la forma política de gobierno.

De hecho, podemos considerar que una de las principales causas del heterogéneo fenómeno conocido como Primaveras Árabes reside en la falta de adecuación y encaje entre un modelo de Estado, ineficiente e ineficaz (los regímenes autoritarios solo cuentan con la eficacia como fuentes de legitimidad), construido sobre parámetros occidentales,

y unas sociedades cuyos códigos axiológicos y de distribución del poder son bien diferentes, lo que somete al sistema a múltiples tensiones y fricciones constantes.

La crisis económica en la ribera norte limitó los flujos financieros que lubricaban la unión de ambas piezas, y el sistema se agarrotó hasta colapsar como resultado del déficit de gobernanza y de la fragilidad del Estado. Esta situación, además, generó de forma colateral efectos sobre la identidad. Así, existe un sistema que no funciona y una alternativa que se presenta como solución, pero que no ha sido probada. La cuestión es que el islam no es el problema ni tampoco la solución, aunque probablemente sí forme parte de ella.

Es más, la implantación del modelo Estado ha logrado, al menos parcialmente, transformar las sociedades, cuando no fracturarlas, entre núcleo más o menos occidentalizado y otra parte que se aferra a los valores tradicionales y lo hace en un contexto de pobreza. A esto se suman otros factores, como la división entre el campo y la ciudad. El resultado origina roles distintos y establece límites tanto a los procesos de laicización como a los de islamización, como demuestran, en uno y otro sentido, los casos de Túnez, Turquía o Egipto.

Para el académico Bernard Lewis, los nombres adoptados por los nuevos Estados son expresión de su artificialidad: Iraq fue una provincia medieval con límites muy distintos de los actuales; Libia, Siria y Palestina son nombres de la Antigüedad que no se habían utilizado durante mil años, hasta el siglo XX; Argelia y Túnez ni siquiera existían como palabras en árabe; el mismo término servía para designar tanto a la capital como al país. No existe un vocablo en árabe para nombrar Arabia Saudí, a la que se denomina «el Reino Árabe Saudí», la «península de los árabes» o, simplemente, «el Reino». El motivo, a su juicio, no es que el árabe sea una lengua pobre, sino que no conciben su identidad en términos territoriales y étnicos[2].

No obstante, no son pocos ni irrelevantes los académicos que rechazan tal visión y consideran a los Estados como realidades existentes, hechos poco discutibles. Además, la postura de Lewis coincide, paradójicamente, con la de los radicales, para los que la supraestatalidad de la *Umma*, el *Dar al-islam* (tierra del islam), se ve hoy, en parte, sujeta a un proceso de fragmentación territorial impuesto artificialmente, fruto indeseado de la

[2] LEWIS, Bernard. «La revuelta del islam», en VV. AA. *Dossier de La Vanguardia* 1/2002, p. 9.

experiencia colonial y, por ende, desde la perspectiva occidental. Sin embargo, los hechos son tozudos: el Estado se ha consolidado e impuesto su lógica, de modo que incluso los procesos islamistas globales incorporan, en la práctica, un sesgo estatal. Como vaticinaba Oliver Roy a comienzos de los años noventa, se ha producido la integración y banalización de los movimientos nacionalistas, que han adquirido tintes islamonacionalistas, reabsorbiendo las tensiones centrípetas y centrífugas al tiempo que restaba valor geopolítico a su apuesta por la *Umma*[3].

Pensemos en lo que fue el posconflicto en Irak, un maremágnum de guerras civiles que se liberaron al desaparecer el marco institucional que las contenía. Religiosos contra laicos; chiíes contra chiíes; kurdos y chiíes contra suníes; suníes y kurdos contra chiíes; suníes contra yihadistas; yihadistas contra invasores; ocupantes contra suníes, chiíes y kurdos; tribus contra tribus…[4].

Las sociedades musulmanas son sociedades jóvenes (en la mayoría, el 60 % de la población tiene menos de treinta años) y están en ebullición; no son sociedades monolíticas, pues suelen integrarlas distintas razas y lenguas, ni tampoco estáticas. Su urbanización ha sido muy acusada, lo que ha provocado cambios en sus estructuras sociales y la proletarización de importantes sectores de la población. Esto se ha traducido, por ejemplo en Irán, en la creación de las milicias paramilitares *Basij* (los *sans-culottes* del siglo XXI, pero también la fuerza moral del régimen); la religión proporciona así a los colectivos anónimos una forma de integración y una identidad. Todo ello sucede mientras las estructuras políticas permanecen anquilosadas y son incapaces de responder a tales cambios.

A la presencia de elementos centrífugos en este escenario se suman también otros centrípetos, como la existencia de un basamento cultural común paralelo a la religión, aunque no del todo coincidente con sus áreas de implantación: las culturas turca y persa (que compiten entre sí y se extienden hasta Asia Central; por ejemplo, Tayikistán, país construido en torno al credo suní, es un país farsi) y la árabe, que se ha llegado a confundir con la ortodoxia islámica, trascienden fronteras y etnias.

[3] FERNÁNDEZ-MOLINA, Irene. «Islamismo y relaciones internacionales» en *Actas de las I Jornadas de Estudios de Seguridad de la Comunidad de Estudios de Seguridad "General Gutiérrez Mellado",* tomo I. UNED, 2009, pp. 291-286, pp. 291-286.
[4] BARM, Samuel. *Sunís and Shiites-Between Rapprochement and Conflict*. Pp. 87-93.

Esta extraterritorialidad de la *Umma* explica, por ejemplo, la colaboración transfronteriza de clérigos. Así, el jeque egipcio Yusuf al-Qardawi, residiendo en Catar, fue *muftí* supremo de los palestinos de Hamas; y el jeque Ibn Qatada, un jordano palestino residente en Londres, fue *mufti* del grupo argelino GIA[5].

En Occidente, la unidad política es el Estado nación, que puede fragmentarse en distintos planos, uno de los cuales es el religioso. Sin embargo, para muchos musulmanes resulta difícil concebir una nación subdividida en grupos religiosos, y no más bien una religión dividida entre naciones[6]. El islam es, desde una aproximación purista, una nomocracia[7], *Din, Dunya, Dawla:* religión, sociedad y Estado, sin un espacio exclusivo para la política; lo que, en una lectura inversa, dota a la política de todo el espacio.

La fractura religiosa y sus claves

Lo más relevante de la crisis de las grandes ideologías totalizantes con las que se cerró el siglo XX ha sido la mutación de las ideologías seculares tradicionales y su reconstrucción a partir de matrices culturales, religiosas y lingüísticas como formas de movilización e identificación colectiva, en un contexto potenciado por formidables multiplicadores mediáticos[8].

La cultura de una sociedad enmarcada en el contexto de la civilización constituye un espacio difuso que encarna en sí mismo una propuesta de sistema de valores y normas. Núcleo vertebral de esta propuesta son tanto el lenguaje como el hecho religioso que en modo alguno son ajenos, no en vano y como apunta Durkheim: «Casi todas las grandes instituciones sociales han nacido de la religión»[9].

En este sentido, algunos intelectuales musulmanes ya sostenían que el islam acabaría «girando sobre sí mismo, porque todo el discurso culturalista se basa en una confusión constante entre cultura y religión, convirtiendo a la cultura o a la religión en la causa determinante»[10]. Reacciones como las de los islamismos o los salafismos son expresión

[5] SIVAN, Emmanuel. «The Clash within Islam», *Survival IISS Quaterly*, Vol. 45, Number 1. Spring 2003, pp. 25-45.
[6] LEWIS, Bernard. «La revuelta del islam», VV. AA. Dossier de *La Vanguardia.* 1/2002, pp. 9.
[7] ELORZA, Antonio. *Umma.* Alianza Editorial, Madrid, 2002.
[8] VILANOVA, Pere. En prólogo a DAVID, Charles-Philippe. *La guerra y la paz.* Icaria, Barcelona, 2008, p. 19.
[9] DURKHEIM, Émile. *Las formas elementales de la vida religiosa.* Alianza Editorial, Madrid, 2003, p. 630.
[10] KHADER, Bichara. «Terrorismo islamista localizado, terrorismo islamista globalizado. Un ensayo de definición», en VV. AA. *Afrontar el terrorismo*. Gobierno de Aragón, 2006, p. 186.

de tal diversidad. La globalización, como ya hemos visto, ha hecho que el islam se descubra a sí mismo.

El plano religioso se encuentra igualmente fragmentado, pues alberga tres fallas con elementos transversales: a las ya aludidas entre musulmanes/no musulmanes, y sunitas/no sunitas, habría que sumar una tercera, en torno a la interpretación —lata o intimista— del hecho religioso y al correcto sentido de la sociedad. Estos se situarían en los términos del debate bíblico entre el hombre y el sábado. Como ya decía Freund, numerosos conflictos «nacen de desacuerdos sobre la idea de perfección»[11].

El desencuentro en el mundo islámico —la temida *fitna*, la ruptura de la comunidad— surge a la muerte del Profeta y tiene como causa primera su sucesión, momento a partir del cual comenzará la divergencia. La cuestión se remonta incluso a una declaración del profeta Mahoma en Ghadir al-Khum. Los sunitas aceptan estas palabras, pero sostienen que no implicaban más que una declaración de afecto hacia su primo y yerno. Los chiíes, en cambio, consideran que, con sus palabras, el Profeta declaró inequívocamente a Alí como su sucesor y celebran el acontecimiento. Sin embargo, cuando el Profeta enfermó mortalmente, dejó a Abu Bakr a cargo de las oraciones, y posteriormente fue elegido por los dirigentes mequíes. A Abú Bakr le sucedió Omar; a Omar, Utman —que compilaría el Corán—, y a este, Alí.

La *Umma,* desde ese momento, se divide entre los legitimistas —aquellos que consideran que su sucesor debía ser un miembro de su Casa (*Ahl Al Bayt*), en concreto Alí, su primo y yerno, de su estirpe, y no el designado— y el resto. Los primeros tomaron el nombre de chiitas («el partido de Alí»), mientras que los otros, el grupo vencedor, se identificarían como los sunitas (de la palabra suna, «el procedimiento acostumbrado», «el camino trillado»). La evolución del califato con los sucesores del primer califa, Omar y, sobre todo, Utmán, así como el posterior asesinato de Alí consolidarían la fractura[12].

No obstante, hay «sectores revisionistas» que achacan la definitiva separación entre suníes y chiíes a la muerte del Estado califal en el 945, fecha de la escisión entre el islam árabe y el iraní, que traza una vía nacional de habla persa en el islam[13]. La religión sirve así para fortalecer una identidad nacional amplificando las líneas de fractura existentes.

[11] FREUND, Julián. *Sociología del conflicto*. Ediciones Ejército, Madrid, 1995, p. 197.
[12] MARTÍN, Javier. *Suníes y chiíes. Los dos brazos de Alá.* Los libros de la Catarata, 2008.
[13] ARUFLO, Alessandro. *El mundo islámico. De Mahoma a hoy.* Editorial Popular, 2002.

Un tercer grupo, los jariyíes —«los que salieron»—, hace referencia a la deserción de un sector de partidarios de Alí, que lo abandonaron cuando este aceptó en Siffin un arbitraje entre él y su adversario, el omeya Muawiya, por haber contravenido, al ceder, la voluntad de Dios que lo había hecho líder. Por eso lo asesinaron. Hoy quedan menos de un millón y medio de jariyíes, la mayoría en Omán. Son ibadíes, la única rama que queda de este grupo. No se diferencian sensiblemente del sunismo, pues preconizan una rigurosa observancia de los preceptos coránicos y muestran gran resistencia a aceptar innovaciones (*bidá).* Las corrientes «fundamentalistas» han incorporado buena parte de sus debates.

El mundo suní y la experiencia wahabita

La práctica suní abarca el 80 % de los musulmanes. No reconoce ninguna autoridad religiosa concreta ni mediadora; sin embargo, algunos teólogos, por su prestigio personal, ejercen una gran influencia. Su práctica es tradicionalista y se manifiesta en la aceptación del orden establecido, así como en el cumplimiento de los preceptos coránicos y de los ritos fijados por la costumbre, dentro del marco territorial de las diferentes escuelas jurídicas. Estas, como se ha visto, no son religiones diferentes, sino que agrupan respuestas jurisprudenciales diversas. Para ello, se sirven o priman instrumentos jurídicos diferentes que aplican a una misma realidad: la analogía (*quiyas)*, el consenso de los sabios (*ijma*) y el esfuerzo interpretativo (*ijtihad).* El resultado, sin embargo, es significativamente distinto.

T. E. Lawrence, más conocido como Lawrence de Arabia, a principios del siglo XX describiría a sus colaboradores árabes en los siguientes términos:

> «Eran un pueblo de colores primarios, o, mejor dicho, de blanco y negro, que veía el mundo siempre con perfiles acusados. Eran un pueblo dogmático que despreciaba la duda, nuestra moderna corona de espinas. No comprendían nuestras dificultades metafísicas, nuestras interrogaciones introspectivas… para este pueblo todo era blanco y negro… vivían voluntariamente en los superlativos… jamás transigían… eran un pueblo de espasmos, de cataclismos, de ideas, la raza del genio individual… llegó a esa intensa condensación de sí mismo en Dios cerrando sus ojos al mundo y a todas las complejas posibilidades latentes en él… el solitario árabe no encontró felicidad que pudiera compararse a la contención voluntaria. Encontró el placer en la abnegación, en la renuncia, en la autocorrección… hizo de su desierto una nevera espiritual en la que conservó intacta, pero sin mejoras posibles, una visión de la unidad de Dios»[14].

[14] LAWRENCE, T. E. *Los siete pilares de la sabiduría*. Editorial Óptima, Barcelona, 2000, p. 25.

Existe dentro de esta religiosidad una práctica: la vía sufí, con sus agrupaciones o cofradías, lideradas por un maestro y próximas al misticismo; u otras populares, como el marabutismo, que venera a santones. Todo ello de difícil encaje en una ortodoxia que proscribe la mediación o cualquier culto distinto al de un Dios único, pues entraña cierta heterodoxia.

Las reformas político-religiosas no son desconocidas en el islam suní. Podemos proponer, como ejemplo, el caso de los almorávides[15]. El wahabismo, visto así, es otra tendencia que enlaza con la *jariyí*: se trata de un movimiento reformista, tradicionalista y regeneracionista, surgido en la Arabia del siglo XVIII de la mano de un clérigo hanbalí —una escuela más rigorista, partidaria del literalismo en la exégesis coránica—, Abd al Wahabb, muy influenciado por otro clérigo del siglo XIV, Ibn Taimiyya, buscó limpiar el islam de prácticas heréticas y restituir su pureza primigenia. Para ello se aliaría con la familia Ibn Saud, lo que, a la larga, convirtió al wahabismo en una religión de Estado; de hecho, el wahabismo y la Casa de Saud sirvieron a la fundación de Arabia Saudí.

La lectura wahabí del Corán es muy estricta y propone una vuelta a las fuentes. Más aún, según el dogma del Corán increado, consideran que este existe físicamente en los cielos, lo que lo hace perfecto. Enfatiza la idea del *Tawhid*, la confluencia de todo en torno a Dios, lo que no deja nada al margen de la religión. Igualmente, consideran clave el conocimiento pleno de todos los actos por parte de Dios, lo que implica la predestinación: todo se subordina a la glorificación de Alá, del Profeta y de sus compañeros[16].

El wahabismo denuncia muchas prácticas y costumbres por considerarlas poco islámicas: no es partidario de la simple imitación (*taqlid*) de los antiguos; incluso, opina que el derecho medieval es erróneo toda vez que ya había perdido la referencia o era incluso herético. La teología wahabí —al igual que los jariyíes— reconocía en el mundo solo dos categorías: musulmanes y no musulmanes. Los que no pertenecían a la primera, esto es, que aceptaban hasta la última de sus propuestas y reglas, debían ser catalogados de infieles y doblegados. Siguiendo la estela de Ibn Taimiyya, promueve una utilización lata del *takfir*, de la excomunión: quien peca es un pecador, pero quien no sigue una sola de las reglas de la religión, que no son pocas, es un apóstata, lo peor.

[15] FRADKIN, Hillet. «The Paradoxes of Shiism» en VV. AA. *Current Trends in Islamist Ideology,* Vol 8.
[16] FAHER, Mourad. «La exégesis wahabí del Corán» en *Dossier La Vanguardia,* n.º 10/2004, pp. 54-56.

Este discurso condena a sufíes y chiíes, a quienes acusa de politeístas, así como ciertas tradiciones y costumbres: fumar, escuchar música, bailar, afeitarse la barba, visitar las tumbas, e incluso, para algunos, hasta la risa; cualquier elemento que suponga una desviación respecto de Dios. A su visión iconoclasta de la religión se le imputa la destrucción de las tumbas del Profeta en Medina y de Husein en Kerbala, un golpe en la columna vertebral chií, al considerar que solo a Dios se le debe veneración.

Fieles a sí mismos, rechazan el término «wahabí» por considerarlo despectivo y reivindican la denominación de «islam verdadero». Sin embargo, es imposible una coincidencia plena entre teoría y práctica, entre ortopraxis y ortodoxia: ser asintótico con la excelencia obliga a depuraciones constantes. Lo cierto es que el wahabismo, en aplicación del mandato de la *Dawa* y con los recursos del petróleo, enviaría predicadores por todo el mundo, difundiendo su visión del islam y presentándola como la única posible tanto en el norte de África como en Asia Central. La influencia wahabí caló en Afganistán ya en el siglo XIX y, desde la década de los 70, en Sudán, el norte de Nigeria y en Banda Aceh (Indonesia)[17]; pero también ha convulsionado el norte de África. El wahabismo y el deobandismo se encuentran en las raíces de muchos movimientos radicales.

La instrumentación del wahabismo (junto a odios atávicos) en el contexto de la Guerra Fría forzó la retirada de las tropas soviéticas de Afganistán y perturbó seriamente el orden soviético en Asia Central. Además, mostró a sus adeptos que la lucha armada contra una superpotencia podía resultar exitosa, infundiendo esperanza en individuos radicalizados a quienes se les había dado instrucción, experiencia de combate y prestigiado delante de sus conciudadanos (en Argelia, por ejemplo, y ya se ha dicho, estos excombatientes, en no pocas ocasiones, cambiaron su apellido por *al afganí* y crearon una estética que alternaba el *kemis* con prendas militares). Estos, a su vez, se convirtieron en nuevos y diseminados polos de radicalización.

Desde los años 70 se ha producido un retroceso de las políticas panarabistas en beneficio de los Estados que forman parte de la nación árabe y, de modo paralelo, un incremento del panislamismo. Es más, podría decirse que el panislamismo, construido, eso sí, desde una cultura wahabí, ha sustituido al panarabismo, integrando a otras etnias y legitimando con ello su presencia a nivel global[18].

[17] http://www.mediterraneosur.es/fondo/wahabi.html
[18] FERNÁNDEZ-MOLINA, Irene. *Op. cit.*

El chiismo

Los chiíes suponen una horquilla entre un 12 y un 20 % de la población estimada de la *Umma*, la comunidad de creyentes, entre unos 120 y 250 millones de fieles, siendo la rama del islam que mayor crecimiento ha experimentado en los últimos años[19]. Su área de preponderancia se sitúa en todo el Oriente Medio y alcanza hasta la India, pudiendo hacerse una clasificación en tres grandes categorías: chiís árabe parlantes, chiíes persa parlantes y chiíes urdu parlantes[20].

En lo que se refiere a su distribución geográfica hay que reseñar que es mayoritario en Azerbaiyán (75 %), Baréin (61,4 %), Irán (93,5 %) e Irak (62,5 %); se sitúa en porcentajes considerables en el Líbano (41 %) y Yemen (47 %); y se encuentra en clara minoría en Kuwait (30 %), Paquistán (20 %) —este Estado fue fundado por el líder indio chiita Alí Jinnah—, Siria (15,3 %), Turquía (20 %), Emiratos Árabes Unidos (16 %) y Arabia Saudí[21].

A Irán se le imputa ser el eje vertebrador del llamado «arco chií», que abarcaría las diferentes comunidades de esta religión en Oriente Medio. Esta teoría fue expuesta, en 2004, por el rey Abdalá II de Jordania, haciendo referencia a un supuesto movimiento panchií accionado desde Irán y que alcanzaría a todos los países con preponderancia de dicho credo (por ejemplo, en 1981 activistas chiíes promovieron un golpe de Estado en Baréin y obreros chiíes ocasionaron disturbios en Arabia Saudí).

No obstante, hablar de un arco chií resulta exagerado, pues cada país ha generado intereses de su propio cuño, por ejemplo, en el enfrentamiento entre Armenia y Azerbaiyán por el control del enclave de Nagorno Karabaj, Irán y Rusia han apoyado tradicionalmente a la cristiana Armenia, enfrentándose así con Turquía. Irán ha olvidado en este caso cualquier sentimiento de unidad panislámico o panchií. Y es que poseedor de una numerosa minoría azerí en su propio territorio, lo menos que podía desear era el fortalecimiento de Azerbaiyán, como así ha sido.

En 1501, el advenimiento de la dinastía Safaví en la antigua Persia sirvió a su unificación y puso a la religión al servicio de una dinastía, forzó la conversión de no pocos grupos y contribuyó a la creación de una estructura religiosa —hecho inédito en el mundo

[19] DEL PINO, Domingo. «Chiitas contra sunitas», *Revista Española de Defensa,* n.º 246. Noviembre 2008, pp. 62-67.
[20] MARTÍN, Javier. *Suníes y chiíes. Los dos brazos de Alá.* Los libros de la Catarata, 2008.
[21] DEL PINO, Domingo. «Chiitas contra sunitas», *op. cit.*

islámico— que primero se sometió al régimen y sirvió a sus propósitos, reforzando el aparato del naciente Estado, pero después se alzó contra él imponiendo sus dinámicas[22]. El chiismo quedó constituido en un elemento identitario persa. A la contra, los chiíes de origen árabe quedaron lastrados como quintacolumnistas; mientras los grupos culturalmente persas pero sunís (como los tayikos) también vieron afectada su identidad.

Los chiíes sostienen que el liderazgo de la comunidad corresponde a una línea de los descendientes de Alí, el último de los cuales se encuentra en ocultación. Estos poseen la doble condición de líderes religiosos y políticos y reciben el nombre de imanes. En tanto no llega el último, la comunidad cuenta con la orientación de expertos juristas, razón que subyace en la creación de una jerarquía eclesiástica.

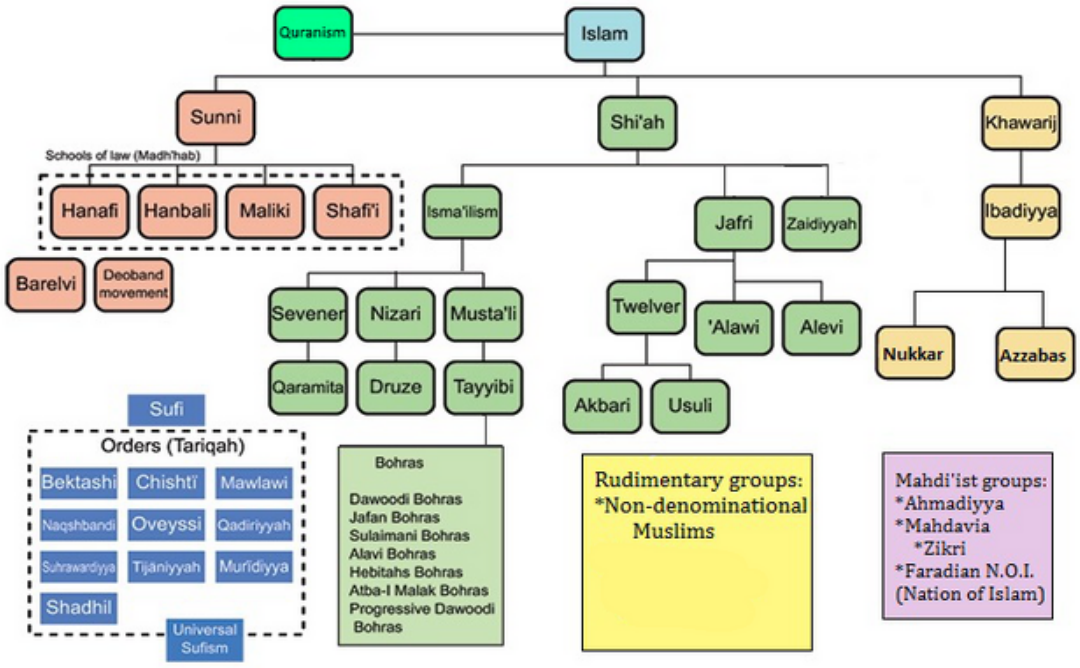


Imagen. Ramas del islam.
Fuente: Wikipedia.

Además, el chiismo no es monolítico y cabe distinguir dos tipos principales: duodecimanos (el grupo mayoritario) y septimanos (o ismalíes, surgido cuando, al fallecer el sexto Imán Yafar al Sadiq, le sucedió Musa al Kazim, en vez de su primogénito Ismael que fue desheredado por razones no suficientemente explicadas; una de sus

[22] MARTÍN, Javier. *Suníes y chiíes. Los dos brazos de Alá. Op. cit.*

ramas tiene por representante al Aga Jan). Un tercer tipo muy minoritario sería el de los quinquemanos o zaydíes (un grupo con una teoría más populista próxima a los jariyíes). El número (12, 7 o 5) designa al último de los imanes legítimos de la línea, cuyo retorno tras la ocultación traerá de nuevo la justicia al mundo.

A ellos hay que añadir ciertos cultos situados en la periferia del islam. Estos surgieron del chiismo o de ramas anteriores, o bien mezclaron ideas musulmanas y de otras religiones, aunque no siempre son considerados musulmanes. Los más destacados son los drusos y alevíes. Desde el punto de vista del carácter de los imanes, se dividirían en zaydíes (el imán es solo un líder); intermedios (el grupo mayoritario: el imán es hereditario y está guiado por Dios); y extremistas o *ghulat* (el imán es una manifestación de Dios, por lo que son considerados no musulmanes, como es el caso de los drusos).

Los chiitas no se diferencian del sunismo en el dogma, aunque sí en algunos elementos doctrinales (tienen su propia colección de hádices) y, sobre todo, su praxis. Creen en la omnipotencia de Alá, la infalibilidad de Mahoma y el advenimiento del juicio final, si bien matizan estos conceptos; no obstante, el papel central que se le otorga al retorno del imán oculto, que regresará al final de los tiempos para restablecer la justicia, puede eclipsar otros conceptos fundamentales[23].

En los principios de la religión (Usul-ad-Din) se diferencian en el Adl (la autonomía del individuo frente a la justicia divina) y sobre todo en la Imama, esto es, en la autoridad de los imanes, líderes de la comunidad y capaces de interpretar el sentido oculto de las escrituras; estas se reconocen así incompletas sin esa referencia mística. Esto, dota a la religión de un componente esotérico frente a la exaltación sunita de la exégesis literaria[24].

Para el chiismo todo gran profeta está acompañado en su misión por un imán. Set fue el imán de Adán; Sem lo fue de Noé; Aron o Josué de Moisés; Pedro o los apóstoles de Jesús; Alí y sus descendientes de Mahoma. Los profetas hicieron llegar la palabra en forma de libro y presentan la letra de la revelación, pero es una escritura codificada que debe descifrarse; el imán es el que penetra la dimensión esotérica y la transmite a los

[23] MARTÍN, Javier. «Los chiíes», *Revista Foreign Policy*. Abril/mayo 2006, pp. 14-21.
[24] ARUFLO, Alessandro. *Op. cit.*

iniciados dando pie a una religiosidad prodigiosamente fértil. El Corán es así el «guía silencioso» y el imán es el «Corán hablante»[25].

Todo ello ha generado una doctrina diferente en ámbitos jurisprudenciales: divorcio, peregrinaciones, culto a los santos, conceptos como la *taqiya* (ocultación de la fe, esencial para su supervivencia), la *muta* (matrimonio temporal) o, en cuestiones menores, como introducir la frase «doy fe de que Alí es el amigo de Dios» en la llamada a la oración (el *adhan*)… Pero también, y sobre todo, ha producido una concepción diferente de la vida[26].

Especial mención merecen los alauitas (en atención al papel de Alí), alawitas, ansaris o nusayries (en atención a su fundador, el chií Muhammad Ibn-Nusayir, que, a la muerte del undécimo imán, se proclamó *Bab* [Puerta de la Verdad], una figura clave de la teología chií, término con lo que se subrayan sus diferencias con el islam). Esta religión tiene un carácter hermético (el conocimiento de su fe es gradual y, en su plenitud, lo poseen unos pocos escogidos, lo que facilita el mito y la desconfianza), esotérico y sincrético (con elementos e incluso fiestas suníes, chiís y cristianas), y divide a su comunidad en iniciados y profanos. Además, incorporan otros textos sagrados del Corán.

Los alauitas no son proselitistas y creen que los seres humanos son estrellas caídas del cielo: deben reencarnarse siete veces para ocupar nuevamente un lugar en los cielos, donde Alí es el príncipe. De hecho, algunos consideran a Alí una encarnación de la divinidad que creó al profeta Mahoma de su propia luz[27].

Es una rama que algunos integran en el islam chií duodecimano y otros no, imputándole la condición de herejía, aunque ellos reclaman para sí la condición de musulmanes. Son entre dos y tres millones de fieles, distribuidos entre el Líbano, Antioquía (Turquía) y Siria[28]. La familia del presidente Asad, que gobernó Siria hasta 2024, pertenecían a este credo; de hecho, el partido Baaz [Renacimiento] fue creado por un alauita y un cristiano y quedó en manos de la minoría alauita, sobrerrepresentada en el Ejército sirio de entonces. Así, «el inicial panarabismo baazista se ha transformado en un nacionalismo

[25] AL GHARBI, Iqbal. *El chiismo y el Magreb*. Akkar/Ideas, Primavera 2009, pp. 20-21.
[26] MARTÍN, Javier. *Suníes y chiíes. Los dos brazos de Alá*. *Op. cit.*
[27] http://www.abc.es/20120624/internacional/abci-alauitas-siria-Ásad-201206221553.html
[28] http://www.mediterraneosur.es/

gran sirio, la sensibilidad laica se ha desviado hacia una hegemonía confesional alauita, y el socialismo moderado en un liberalismo económico autocráticamente dirigido»[29].

Una problemática de definición parecida sucede con los drusos, otra minoría en torno a un millón de creyentes, estratégicamente ubicada entre el Líbano, Israel, los territorios palestinos, Siria y Jordania, que durante siglos han sufrido persecuciones y mantenido una alianza estratégica con Israel. Es también una religión iniciática, muy hermética y poco conocida, que cree en la resurrección y en la reencarnación; considera que el Corán no establece el dogma definitivo e incorpora a su credo otros textos. Los drusos son monoteístas estrictos: creen en un Dios único, pero en sus libros secretos se santifica al califa Al Hakim como su «más perfecta encarnación», cuyo retorno esperan, pues permanece en ocultación[30].

Como otras minorías del Oriente, los drusos oscilan entre el repliegue frente a las amenazas, el separatismo, y el nacionalismo árabe. Como ocurrió con los alauís, para facilitar su ascenso social, se enrolaron en el ejército y militaron en el partido Baaz. Alauís y drusos, que no siempre han convivido en paz, constituyen, aunque no con la misma importancia, lo que aún queda del régimen sirio de Asad y ocupan una posición clave en el Líbano[31]. De hecho, la presencia de estas minorías ha dado siempre un importante juego político. Tras la caída del Imperio otomano, por ejemplo, los franceses se apoyaron en alauitas, cristianos y drusos para compensar el poder sunita. Otro tanto sucede en el Líbano con el maronismo político y las alianzas de minorías[32].

El chiismo duodecimano tampoco es un todo unitario, ni mucho menos, es un conjunto de mundos con espacios de indefinición. En el chiismo siempre ha habido diferentes *marja-e taqlid* (fuentes de emulación, el máximo nivel jerárquico) líderes religiosos a imitar por los creyentes y nunca uno solo, con lo que su pluralidad y diversidad estaban aseguradas; además, pertenecen a distintas naciones y escuelas (colegios) que rivalizan entre sí. Sus enseñanzas y mandatos morían con ellos[33].

[29] Ibídem.
[30] http://www.mediterraneosur.es/
[31] ALCOVER, Tomás. «Los drusos una minoría irreducible y ensimismada». http://blogs.lavanguardia.com/beirut/los-drusos-minoria-irreducible-y-ensimismada
[32] MNEIMNEH, Hassan. «The arab reception of Vilayat-e-Fasquih. The counter-Model of Muhammad Mahdi Shams al-Din», *Courrent trend in Islamist Ideology*, Vol. 8.
[33] MARTÍN, Javier. *Suníes y chiíes. Los dos brazos de Alá. Op. cit.*

Consecuentemente, cada comunidad chií tiene intereses propios, lo que genera conflictos interchiíes. Incluso dentro de la misma rama y escuela subsisten importantes rivalidades personales y doctrinales, que han llevado hasta el asesinato de grandes líderes, como el gran Ayatolá Mohamed Baquir al-Hakim[34]. Es más, ni siquiera la autoridad de Jomeini permaneció incontestada en Irán; de hecho, algunos de sus pares no aceptaron ni su autoridad ni sus propuestas más relevantes. Situación que se da con más fuerza en el chiismo de países del entorno, como con el ayatolá Fadlalá, fundador del grupo ideológico Hezbolá. No obstante, también existen puntos de convergencia, como las ciudades santas y, especialmente Kerbala, donde está enterrado el imán Husein[35].

El chiismo es una religión en la que coexisten quietismo y radicalismo, teocracia y laicismo; todo ello resulta posible sin necesidad de salirse de la misma, acudiendo a la doctrina. Plantea como conceptos clave la injusticia, la legitimidad y el martirio, mientras se presenta como la religión de los desposeídos. Y es que históricamente, los chiíes han sufrido trece siglos de marginación social (fuera de la antigua Persia y, durante un siglo, en el Estado indio de Awadh); han sido una minoría dominada, oprimida y desheredada, cuya historia estaba ligada a la lucha por restaurar la ley de Dios. El desposeimiento y opresión los hicieron los parias del islam, pero también modelaron su carácter: una personalidad paciente, desconfiada, fiera y, a la vez, con una inmensa capacidad de sufrimiento. Como decía Kapuscinski: «El chií es, sobre todo, un opositor implacable»[36].

La injusticia del trato a Alí refleja a una comunidad en permanente rebeldía. El chiismo así es una contracultura[37]. Dota a los discursos de un sentido mesiánico, así como de narrativas y retórica: todo un lenguaje de contestación al que se añade el sentimiento de agravio y humillación de una minoría perseguida secularmente[38]. De este modo, la exclusión social y la irrelevancia económica se han traducido en la exclusión de los exclusores por parte de los tradicionalmente excluidos, mediante la afirmación de un

[34] Ibídem.
[35] MARTÍN, Javier. *Los chiíes. Op. cit.*, pp. 14-21.
[36] Ibídem.
[37] AL GHARBI, Iqbal. *Op. cit.,* pp. 20-21.
[38] YANN, Richard. *El islam chií.* Ediciones Bellaterra, Madrid, 1998.

conjunto alternativo de valores articulados en torno a la religión[39], que se plantea como más perfecta.

Todos los regímenes árabes, desde esa perspectiva, son tildados de ilegítimos. Es más, los chiitas árabes han vivido bajo regímenes que no reconocían expresamente su identidad, y cuyas características se transformaron de chiíes arabohablantes a arabochiíes, y de ahí a chiíes árabes. El rasgó chií se hizo así más relevante que cualquier otro de los elementos identitarios, como la etnia, la clase económica, la religión o la cultura[40].

El choque entre chiitas y sunitas

Escribía Freud en *El malestar en la cultura* que los grandes conflictos no se producen entre las grandes diferencias, sino sobre las menores. La diferencia, por definición, rompe con la homogeneidad y genera asimetría, lo que impide que el individuo o grupo de individuos se puedan proyectar en el otro. Al mismo tiempo, aunque estas diferencias no son lo suficientemente grandes para impedir el encuentro, dificultan el reconocimiento, la empatía y la alteridad, lo que convierte la relación en conflictiva; paradójicamente, cuanto menor es la diferencia, más intensa se vuelve la tensión. Por eso, las guerras civiles son las más enconadas: la violencia se usa para resaltar y hacer absolutos los matices que enfrentan a las partes.

Igualmente, los conflictos religiosos se producen normalmente con la aparición de corrientes heterodoxas, es decir, las herejías. La razón es que, implícitamente, estas implican un cuestionamiento de quienes mantienen la ortodoxia y exigen su rechazo extremo. Son las ramas de una misma religión las que plantean el conflicto más enconado[41].

Los grandes conflictos no son intercivilizatorios, sino intracivilizatorios, entre próximos. En este sentido, no debe ignorarse que el cristianismo deriva del judaísmo, con el que

[39] CASTELL, Manuel. «La era de la información: economía, sociedad y cultura», *Volumen III: fin de milenio.* Alianza, Madrid, 2000, p. 425.
[40] MNEIMNEH, Hassan. «The arab reception of Vilayat-e-Fasquih. The counter-Model of Muhammad Mahdi Shams al-Din», *Current trend in Islamist Ideology*, Vol. 8.
[41] STORR, Anthony. *La agresividad humana.* Alianza Editorial, Madrid, 1970, p. 101.

estuvo enfrentado; y, significativamente, Dante[42] ubicaba a Mahoma en su obra en el infierno de los herejes, por la influencia del cristianismo nestoriano en el Corán.

El enfrentamiento entre suníes y chiíes es un enfrentamiento sectario que se nutre más de razones políticas que de desavenencias étnicas, culturales o religiosas, si bien encuentra en ellas su clave legitimadora e inspiradora. Bajo este prisma, la contraparte deja de ser «el otro» para sufrir un proceso de metamorfosis que le lleva a ser permanentemente demonizado. Ya no se cuestiona el derecho del otro frente al mío, sino el derecho del otro a ser y a tener en igualdad.

El enfrentamiento, además, se transforma en político, pues, como recuerda Carl Schmitt: «Todo antagonismo u oposición religiosa, moral, económica, étnica o de cualquier clase se transforma en oposición política en cuanto gana la fuerza suficiente como para agrupar de un modo efectivo a los hombres en amigos y enemigos»[43]. Por ejemplo, la teología puede ayudar a comprender al Dáesh o Al Qaeda, pero el análisis debe trascender y desarrollarse a nivel político.

Así los suníes acusan a los chiíes de ser heréticos, al creer que Alí dispone de un estatus divino, lo que es grave delito en el islam, es decir, de ser asociadores (*shirk*, asociar otros dioses a Dios) y politeístas (de la misma manera que acusan a los católicos por el dogma de la Trinidad). Razón por la que igualmente les imputan ser hipócritas *(munafiqun)* y faltar de corazón a la fe.

Además, la doctrina de la infalibilidad de los imanes sitúa a estos, a juicio de los suníes, al mismo nivel que el profeta Mahoma, lo que, de facto, cuestiona su carácter de último y sello de los profetas. Para los wahabíes, el chiismo presenta al Corán como imperfecto, toda vez que no puede interpretarse por sí mismo y debe ser interpretado correctamente por los imanes. Entre las creencias más populares de este colectivo destaca creer que a los chiíes les resultaba lícito matar suníes (nasibi)[44].

El resentimiento de los chiíes hacia los suníes es menos acusado. Suelen comparar a los wahabíes con los jariyíes, gentes que exceden los límites (ghuluw), nómadas incultos que tras islamizarse han vuelto a la ignorancia de la vida en el desierto y son agentes

[42] Canto III.
[43] SCHMITT, Carl. *El concepto de lo político.* Alianza editorial, Madrid, 1991, p. 67.
[44] BARM, Samuel. *Op. cit.*

occidentales. Se presentan, frente a ellos, como producto de una civilización más refinada y superior *(shu´ubiyyah)*[45].

En clave teológica, consideran que el Corán no incluye toda la revelación y que algunos versículos han sido omitidos (más concretamente los que daban el poder a Alí: Surat al-wilaya y Surat al-nurayn), así como algunos hádices fueron deliberadamente olvidados. Sin embargo, no los reintroducen porque eso equivaldría a generar una nueva religión, aduciendo que, aceptando el ejemplo de Alí, que lo toleró, pretenden preservar la comunidad. Además, para los chiíes, las referencias a Abu Bakr, Omar y Utman —los tres primeros sucesores del Profeta, cuyo proceder y dichos son una referencia para los sunitas y, particularmente, para los salafistas— resultan execrables, puesto que usurparon el poder del sucesor legítimo, lo que les invalida como ejemplo.

A título anecdótico, cabe reseñar que este odio ha llevado a que *hackers* wahabitas se hayan enfrentado a *hackers chiitas* en el ciberespacio y viceversa. Por el contrario, movimientos panislámicos como los Hermanos Musulmanes ven refrendada su militancia antichií por el alcance de su apuesta. Los sunitas pueden compartir mezquita con los chiitas, de hecho, en Madrid lo hacen, aunque, cuando las comunidades son extensas, cada rama tiene las suyas propias. Para quién no conoce el mundo islámico resulta difícil distinguirlos, especialmente si son conversos europeos.

En el terreno de los hechos, el chiismo ha sido históricamente objeto de persecución (de ahí su doctrina de la taqiya que permite ocultar su fe). Grupos deobandis están detrás del asesinato de los hazaras en Afganistán; en Arabia Saudí los chiíes no encuentran acomodo para su identidad. Su distribución a lo largo del área del golfo Pérsico, más rica en petróleo, no ayuda precisamente a la pacificación; y son vistos —o se les presenta— en no pocas ocasiones, como la quinta columna de Irán en la región. En Malasia el gobierno de Mahtair, a finales de los noventa, realizó una campaña contra la herejía chiita.

El rey de Arabia Saudí Abdel Aziz llegaba a decir en 1910: «Odiamos a los turcos solo un poco menos de lo que odiamos a los persas, debido a las prácticas infieles que han introducido en nuestra fe». Curiosamente, las razias wahabíes determinaron que un amplio porcentaje de árabes de Mesopotamia se convirtiera al chiismo. Y fueron los

[45] Ibídem.

ancestros de los wahabíes que hoy claman por un nuevo califa los que, de la mano de los británicos (con los que tenían una alianza estratégica que heredaría después EE. UU.) se alzaron contra el turco y propiciaron su caída en beneficio de una potencia cristiana; obviamente, quieren un califa, su califa, esto es, a su imagen y semejanza.

Ambos bloques han generado movimientos islamistas que se impregnan de sus tradiciones. El islamismo suní (mayoritariamente de tradición wahabita y deobandi) es hanbalí (Qutb, Hassan Al Turabi, Abdallah Azzam…) y se retrotrae al pasado, frente a un islamismo chií (Alí Shariati, Jomeini…) más coherente por la importancia de su dimensión jurídica y reconducido a través de una escolástica clerical. Pero eso no quita que exista un populismo basiji, aunque intelectualmente más sólido[46].

Los márgenes del conflicto entre sunitas y chiitas oscilan, pendularmente y aún sin solución de continuidad, entre el taqarub (la reconciliación) de signo ecuménico y el takfir (la excomunión) por su carácter herético. Y el recorrido del péndulo ha demostrado ser de tramo corto y depender del interés de quien lo puede mover.

Y es que ya en el siglo XVIII Nadir Shah[47] intentó que se reconociera al chiismo como una madhab más, esto es como la quinta escuela coránica del islam. Otras grandes figuras del islam también han planteado durante el siglo XX, la creación de una escuela ja´afari, lo cual fue visto como una instrumentación chií[48]. En 1959, Mahmoud Shaltut, rector de la prestigiosa universidad Al-Azhar de El Cairo, reconoció al chiismo como una escuela ja´afari sin distingos especiales respecto de las demás escuelas coránicas del mundo suní. Por tanto, ignoró su condición de herejía que hacía de la conversión al chiismo un compromiso con el paganismo[49].

Iguales esfuerzos se hicieron desde el mundo chiita, comenzando con el propio imán Jomeini promoviendo, por ejemplo, la figura de Abú Bakr. No obstante, aceptar a los chiitas como una quinta escuela coránica es difícil porque los dictados de cualquiera de estas son válidos para las demás.

La visibilidad del régimen iraní, enfrentándose a Israel y Estados Unidos o desarrollando su programa nuclear, le han dado, en el pasado, popularidad y reconocimiento en el

[46] FRADKIN, Hillet. «The Paradoxes of Shiism» en VV. AA. *Current Trends in Islamist Ideology*. Vol. 8.
[47] Shah de Persia, fundador de la dinastía de los afsáridas.
[48] ELAD ALTMAND, Israel. «The Suní-Shi´a Conversion Controvers», *Current Trends in Islamist Ideology*, Vol. 5. Washington Hudson Institute, 2007.
[49] Ibídem.

mundo árabe, lo que junto a las actividades misioneras organizadas (profesores, centros culturales…, un «poder suave») se ha traducido en un notable incremento en el número de conversiones al chiismo procedentes del mundo sunita (Argelia, Siria, Libia, Líbano…); esto ha generado desconfianza y un posicionamiento hostil de quienes una vez se habían sentido receptivos a las ideas de comunión, además de provocar la respuesta institucional de los países sunitas.

Así, el jeque Qardawi —presidente entonces de la Asociación de Ulemas Musulmanes y que había sido receptivo a la idea de una quinta escuela— definió en 2008 a los chiíes como «musulmanes herejes peligrosos, armados con millones de dólares y dirigidos por cuadros bien entrenados que intentan invadir con misioneros a las sociedades sunitas», y los acusó de haber intentado entrar por la vía de las cofradías. Más tarde pidió: «Que no invadan mi país. Mi país es sunita y ustedes, los chiitas, no tienen por qué diseminar su secta en mi país, porque si lo hacen tendré que defender mi secta y decir que vuestra secta no vale nada, y tendré que pregonar que ustedes están diseminando el mal en la tierra del bien»[50]. Con el conflicto sirio, su posición se extremaría aún más.

La visibilidad de Irán dio esperanzas a las minorías chiíes no integradas que se sumaron a sus propuestas, pero también dificultó el proceso de asimilación y enconó el discurso antichií ante el aumento de poder de un actor no árabe que ponía en riesgo la visión nacionalista e identitaria de otros actores árabes. De hecho, Irán ha transferido al islam el sentimiento vindicativo chií; por ello trata de presentarse como el paladín de un islam perseguido y guardián de sus esencias. No obstante, los puentes entre suníes y chiíes también pueden servir, a su vez, para el aislamiento estratégico de Arabia Saudí.

Política exterior y planos de fractura. La instrumentación de la identidad y sus fallas. El dualismo de cultura e intereses

La diferencia, en tanto que fuente y origen de la asimetría, no solo es causa de los conflictos, sino también un concepto operativo capital pues los conflictos son «mezclas de manipulaciones conscientes y dirigidas, de complicidades y negligencias inconscientes»[51]. Así, la religión se ha utilizado para legitimar conflictos cuyos

[50] DEL PINO, Domingo. *Op. cit.*
[51] VERSTRYNGE, Jorge. *Una sociedad para la guerra.* Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1979, p. 56.

fundamentos poco tienen que ver con lo trascendente, para ampliar la base social de gobiernos en el poder, para vertebrar un discurso de oposición, para justificar la guerra… confirmándose con ello el *dictum* de Clausewitz: «Tras la niebla de la guerra, siempre se esconden otros conflictos»[52].

La palabra fanático proviene de *fanum*, que en latín significa templo[53], término que no solo se utiliza en el plano religioso sino también en el político[54]. Recordando de nuevo la naturaleza política de los enfrentamientos religiosos con palabras de Carl Schmitt: «Los enfrentamientos religiosos morales y de otro tipo se transforman en enfrentamientos políticos y pueden originar el reagrupamiento de lucha decisivo en base a la distinción amigo-enemigo. Pero si llega a esto, entonces el enfrentamiento decisivo no es ya religioso, moral o económico sino el político»[55].

Y es que los rasgos identitarios, pese a ser «comparativamente neutrales», contienen elementos míticos: son «portadores de una carga emocional». Se produce una transferencia de sacralidad desde la religión a la nación, y también a la ideología[56], que parece retornar a aquella, haciendo que resulte, sociológicamente hablando, de mayor relevancia el concepto de «lo sagrado» que el de Dios[57]. Según palabras del Profeta, y que ya hemos referido: «El imán (la fe) es interior, el islam es exterior». A veces, y haciendo uso de esta dualidad, se produce por extensión una confusión interesada entre religión y cultura.

La religión —para algunos, el factor olvidado de las relaciones internacionales[58]— en su fusión con la geopolítica actúa como un elemento discursivo más[59]. El retorno de la religión a las relaciones internacionales que no pocas veces se han medido desde la perspectiva del realismo político supone un reto a la creatividad[60]. Es lo que Kepel llama la revancha de Dios[61]. La religión se confunde pues con una entidad no religiosa, con un Estado o con una nación y entra en su juego, un juego político.

[52] CLAUSEWITZ, Carl Von. *De la guerra,* t. II. Ministerio de Defensa, 1999, p. 553.
[53] Por las prácticas de los sacerdotes de la diosa Cibeles.
[54] SCHMITT, Carl. *Op. cit.*
[55] Ibídem, p. 33.
[56] GLOVER, Jonathan. *Humanidad e inhumanidad.* Ediciones Cátedra, Madrid, 2001, p. 203.
[57] ARON, Raymond. *Op. cit.*, p. 55.
[58] JOHNSTON D. y SAMPSON, C. *La religión el factor olvidado de las relaciones internacionales.* PPC, 2000.
[59] CAIRO CAROU, Heriberto. «Fundamentalismo cristiano». *Op. cit.,* p. 118.
[60] IRANZO DOSDAD, Ángela. *Op. cit.,* p. 141.
[61] KEPEL, Gilles. *La revancha de Dios.* Anaya & Mario Muchnik, Madrid, 1991.

El cruce entre las diferentes líneas de fractura conforma un escenario especialmente complejo en Oriente Medio, donde pueden activarse distintos planos por diversas vías y los actores poseen intereses significativamente diferentes. Agentes externos, junto a otros internos altamente fragmentados, conforman una suerte de *wija* en la que todo parece cambiar de modo difícilmente predecible, excepto la realidad del ciudadano que, mayoritariamente, permanece en su miseria. Es la maldición asociada a los dientes de dragón de la mitología clásica: la división interna y la rivalidad intermusulmana.

Así, la invasión de Iraq generó un vacío geopolítico, alterando los equilibrios de poder y visibilizando las fallas entre suníes y chiíes, al situar esta clave religiosa en un primer término y dotando de movimiento las placas tectónicas de que se componían las sociedades.

La relación entre el poder (nacional o internacional) y el chiísmo es conflictiva. Sus intelectuales han pasado de predicar el alejamiento del poder, por su naturaleza imperfecta hasta el advenimiento del imán oculto en su condición de justo gobernante, a hacerse con el mismo y ejercerlo en su nombre.

La sustitución, en el siglo XIX, de la escuela ajbarí, más literalista, por la usulí, legalista y más proclive a la acción política a través de una interpretación doctrinal más libre, modificó profundamente esta relación. Su culminación sería la propuesta de Jomeini en su trascendental obra *Vilayat e-faquih* [La guía del jurisconsulto], que modificó el pensamiento chií al pasar, en menos de dos siglos, del rechazo a la participación política por su carácter pecaminoso, a su ejercicio incontestado, *mutatis mutandis*, por la misma regla y en nombre del pasado, sirviendo además de referente a movimientos salafistas suníes. Esta reinterpretación de su historia lo convirtió en una fuerza inspiradora, una fuente de legitimación por sus orígenes religiosos y de movilización frente a la injusticia.

El caso yazidí

La intervención norteamericana en Irak en 2003 y sus secuelas; y las llamadas primaveras árabes, en 2011, en cuyo contexto tuvo lugar la guerra civil siria, desordenaron todo Oriente Medio. A ello se sumaron otros factores, como la presencia de Al Qaeda en la zona, de la que a finales de 2013 o comienzos de 2014 se desgajaría el Dáesh; la pugna geopolítica entre el salafismo y los Hermanos Musulmanes; y dos

pueblos, Siria e Irak, gobernados de modo autoritario por un mismo partido, el Baaz, dirigido en ambos casos por minorías religiosas y sustentado en una ideología secular que hacía un uso lato de la violencia.

En este contexto, los yihadistas no serían los únicos en aprovechar la desconfiguración de Oriente Próximo para convertirse en una fuerza clave de la región. El vacío de poder otorgó al pueblo kurdo un protagonismo sin precedentes, y lo convirtió, durante un tiempo, en el aparente antagonista del Estado Islámico[62].

Y es que uno de los conflictos instalados en Oriente Medio, y que interesa en el caso que nos ocupa, es el referido a los kurdos. Tiene una población de entre treinta y cuarenta millones de habitantes, de raíces indoiraníes, instalada principalmente en una región montañosa a la que se ha dado el nombre de Kurdistán. Es la cuarta minoría de Oriente Medio y cuenta con una historia, cultura e idiomas comunes (con dos dialectos el *kumanji* aproximadamente en el norte y el *surani* en el sur). El pueblo kurdo (que ha dado al islam personajes de la talla de Saladino) se encuentra dividido entre Turquía (45 %), Irán (25 %), Irak (25 %) y Siria (5 %); incluye núcleos en Europa (Alemania) y Estados Unidos. Constituyen del 20 al 25 % iraquí, del 15 al 20 % de la población turca o el 10 % de la población siria. Son mayoritariamente suníes.

Formaban parte del Imperio otomano. Al finalizar la Primera Guerra Mundial, el Tratado de Sèvres preveía su independencia —con una distribución territorial controvertida, dadas las áreas cedidas al mandato de las potencias europeas por Sykes-Picot— en el contexto del desmembramiento del Imperio. El Tratado de Lausana (1923), que siguió al conflicto greco-turco liderado por Atatürk y recoge la victoria turca, supuso el fin de este proceso de independencia.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la cuestión kurda se activó nuevamente, y lo hizo en forma de escalada. Primero en Irak y después en Turquía. Referir que, en 1946, en Irán se llegó a fundar la República de Mahabad, que tuvo apenas un año de vida. En 1978, Abdulláh Öcalán creó el Partido de los Trabajadores del Kurdistán, implicándose de lleno en el conflicto y sumándose a las otras facciones e insurgencias existentes en los diferentes países. Turquía padeció ataques transfronterizos y distintos episodios de guerra de guerrillas. En Irak, los kurdos apoyaron a los norteamericanos, lo que los

[62] PONCE, Antonio. «Los kurdos: el nuevo gran actor de Oriente Próximo», *El Orden Mundial.* 1 de octubre de 2014. https://elordenmundial.com/los-kurdos-el-nuevo-gran-actor-de-oriente-proximo/

enfrentó con las fuerzas de Sadam Husein. Estas, en el contexto de la operación Al-Anfar, utilizaron armas químicas y destruyeron hasta 4.500 aldeas. Turquía también realizó operaciones militares más allá de sus fronteras durante toda la guerra civil siria.

Referir que, en 2025, y tras cerca de 40 años de conflicto y 40.000 muertos, el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK) decidió disolverse, siguiendo el llamamiento de su líder Abdullah Ocalan, preso desde 1999, lo que abre la puerta a su eventual entrada en el juego político turco, que así se otomanizaría. Recientemente, el PKK anunció su retirada del territorio turco.

Los yazidíes

Se denominan yazidíes a la parte del pueblo kurdo de religión yazidí. Estamos pues ante un grupo minoritario de lo que, como hemos visto, ya es una minoría regional. De este modo suman dos veces los problemas propios de una minoría, además de los derivados de una secular falta de representación política. Se trata de un colectivo etnorreligioso y endogámico estricto —la conversión no existe y el matrimonio fuera de la comunidad está prohibido— razón por la que se les considera kurdos puros. De hecho, buena parte de los yazidíes aún conservan características físicas indoeuropeas. Consideran que descienden en exclusiva de Adán y no tanto de Eva. Creen en la trasmigración de las almas como parte de un proceso de purificación; el mayor castigo, por tanto, es la expulsión de la comunidad pues impide su progreso espiritual.

No hay un censo mínimamente actualizado, si bien se considera que pueden existir entre medio millón y un millón de yazidíes. Su distribución geográfica ha experimentado una sensible variación a lo largo de la historia y particularmente en los últimos tiempos con las guerras de Irak y Siria. Los conflictos han centrifugado la población que en una parte significativa se ha desplazado a Centroeuropa y Europa Oriental (200.000, Alemania) y América del Norte (Canadá y EE. UU., más de 200.000). Además de en Siria (14.000) e Irak (entre 70.000 y hasta 300.000 según algunas fuentes) cuenta con pequeñas comunidades en Armenia (35.000), Georgia (20.000), Irán, Rusia y Turquía. Pero son cifras con un notable componente evanescente.

La base doctrinal del yazidismo es deudora de la labor del jeque Adi ibn Musafir al-Umawī, un maestro sufí del siglo XII descendiente del califa Marwan I, que se instaló en

la región como eremita y que se encuentra enterrado en la ciudad de Lalish, localidad santa a la que los yazidíes deben peregrinar al menos una vez en la vida; y los que viven en la región una vez al año. El vocabulario yazidí se encuentra influido por la mística sufí.

Para los yazidíes —monoteístas, que cuentan con dos libros sagrados: el Libro de la Revelación y el Libro Negro—, Dios (Yazdan, un monoteísmo estricto) creó el mundo y lo dejó al cuidado de siete seres santos o ángeles de entre los que destaca y tiene un papel singular, Melek Taus, el Ángel del Pavo Real, muy visible en la iconografía. Se le considera un avatar del ya citado jeque Adi, e incluso se le atribuye haber retirado la piedra que clausuraba el sepulcro de Jesucristo. Este es el Ángel Caído, Satanás en la tradición musulmana y cristiana; si bien en la tradición yazidí fue perdonado y se le asigna un rol de mediador entre Dios y los hombres.

Los yazidíes, organizados jerárquicamente y en castas, procuraban vivir en sus propias aldeas, si bien fueron sometidos a distintos procesos de arabización e islamización. Aislados geográficamente en la región montañosa del Sinjar y en el valle de Lalish y acostumbrados a la discriminación, se encapsularon. De hecho, la región es una encrucijada estratégica entre Turquía, Siria e Irak.

Y es que los yazidíes han sufrido numerosas persecuciones religiosas que ellos cifran nada menos que en 72 mientras Amnistía Internacional las calcula en 47. La cuestión es que, a lo largo de la historia, los centros de poder han alimentado los estereotipos negativos de apóstatas, adúlteros e incestuosos para justificar el uso de la violencia contra ellos, la expropiación de sus tierras o incluso la violación[63]. De este modo promovían el distanciamiento y separación entre las comunidades.

Estas persecuciones se iniciaron durante la época del Imperio otomano, hacia el siglo XVII, con la pretensión de forzar su conversión alegando, además, su no sometimiento al poder central. Se intensificaron a finales del siglo XIX, cuando se percibía la crisis del Imperio, en la Primera Guerra Mundial y, particularmente, después del Tratado de Sèvres cuando se produjeron movimientos en Oriente Medio de 200.000 yizadíes.

En los años 70 y 80, Sadam Husein, como se ha señalado, llevó a cabo un vasto proceso de arabización en el curso del cual se forzó a los yazidíes a abandonar sus aldeas e

[63] ROSELLÓ, Daniel. «Los yazidíes, una historia de persecución», *El Orden Mundial.* 16 de diciembre de 2018. https://elordenmundial.com/los-yazidies-historia-persecucion/

instalarse en ciudades. Allí se les obligó incluso a registrarse como árabes, con el fin de modificar los balances demográficos del norte de Irak en beneficio del régimen. Esto, en cierto sentido, los enfrentó al resto de los kurdos, quienes a su vez les presionaron para consolidar su dominio en la provincia de Nínive, impulsando procesos de kurdificación de la población yazidí, pero sin comprometerse con su seguridad. Muchos yazidíes se negaron entonces a esta arabización y se unieron al movimiento kurdo, una realidad que volvió a repetirse en sentido inverso[64].

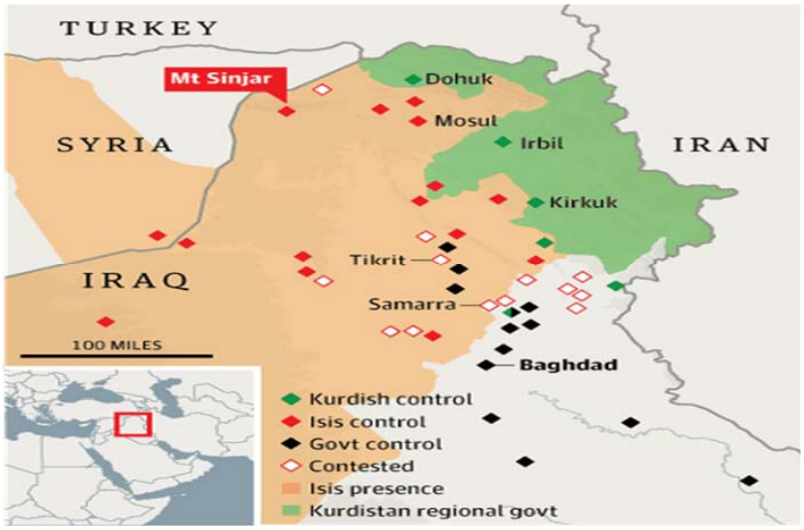


Imagen: Situación en Iraq en 2014.

Fuente: «Who are Yizadis and why is Isis hunting them», *The Guardian.*
https://www.theguardian.com/world/2014/aug/07/who-yazidi-isis-iraq-religion-ethnicity-mountains

Los yazidíes no obtuvieron beneficio alguno de la intervención norteamericana en Irak, en forma de mayores derechos, por el contrario, se vieron envueltos en la pugna entre kurdos y un Estado iraquí muy debilitado e incapaz de suministrar seguridad. A todo ello hay que sumar las acciones punitivas como resultado de su participación en actividades de insurgencia en el contexto del movimiento independentista kurdo. En 2007, tuvo lugar la masacre de entre 400 y 500 yazidíes en varios atentados, que se plantearon como actos de represalia por la supuesta lapidación de una yazidí que, supuestamente

[64] OROSA, Pablo L. y FERNÁNDEZ, Miguel. «Yazidíes, atrapados en la *cárcel* del Estado Islámico», *La Marea.* 7/9/2014. https://www.lamarea.com/2014/09/07/yazidíes-atrapados-en-la-carcel-del-estado-islamico/

también, se habría convertido al islam o planeado fugarse con un musulmán (según otra versión) y habría sufrido el castigo de sus correligionarios.

En junio de 2014, el Dáesh tomó la antigua capital califal de Mosul (Irak) y el 29 de ese mismo mes reinstauró el califato demostrando la incapacidad tanto de los ejércitos sirio como del iraquí para afrontar el reto yihadista. A continuación, prosiguió su avance hacia el norte de modo que el 3 de agosto llegó a las inmediaciones de Sinjar.

Las fuerzas *peshmergas*, unos 12.000 hombres, que defendían la zona, insólitamente, se retiraron sin aviso previo y sin dar siquiera opción a que la población evacuase la zona por sus propios medios. De esa forma dejaron a los yazidíes indefensos ante el inexorable avance de las fuerzas yihadistas. Los vecinos árabes de los yazidíes, en no pocos casos, colaboraron con las fuerzas de ocupación y hasta los entregaron.

El PKK, sin embargo, fue capaz de reaccionar y abrir un pasillo de socorro para facilitar y apoyar la huida de la población civil. Los países occidentales prestaron asistencia desde el aire a estas poblaciones. El resultado es que 50.000 yazidíes quedaron rodeados en Sinjar y a merced de los yihadistas. Se estima que alrededor de 5.000 fueron asesinados, entre 5.000 y 7.000 secuestrados y entre 200.000 y 500.000, según la fuente, tuvieron que huir. La ONU calificó esta situación como genocidio.

Vemos que en este caso hay varias superposiciones de conflictos: el que existe entre los yihadistas y los kurdos yazidíes; el que se produce entre los kurdos y los países que los acogen, especialmente Turquía; y, finalmente, la indiferencia que los yazidíes suscitan ante los propios kurdos, lo que explica —por su débil compromiso— que fueran abandonados por los miembros de su etnia, aunque de religión musulmana, que deberían haberles protegido.

La libertad religiosa en el islam. El desastre de Sinjar

Es claro que la religión ha tenido un papel en estos sucesos, pero una explicación teológica es insuficiente aunque ofrezca algunas respuestas, pues ¿cómo explicar la pervivencia del yazidismo hasta el siglo XXI? *Jabhat al-Nusra* y el Dáesh, por ejemplo, mantenían posiciones opuestas sobre la cuestión de la esclavitud.

El criterio tradicional del mundo islámico en su relación con otros credos era de tolerancia: «No hay coacción en materia de religión, la clara dirección se distingue del extravío» (2,256). Tolerancia ciertamente no es, ni mucho menos, igualdad, pero, formulada en el siglo VII, es un avance respecto de la práctica vigente entonces. Así, el mandato coránico consideraba que judíos, cristianos y sabeos, las llamadas «gentes del libro» (*Ahl-al-khitab*), minorías protegidas (*dhimmies*) que podían practicar libremente su religión, únicamente estaban sometidos al pago de un canon *(jizyah*).

No obstante, por un lado vemos referencias coránicas en este sentido: «¡Gente del Libro! No tendréis nada hasta que no sigáis y pongáis en práctica la Torá y el Evangelio y lo que, procedente de vuestro Señor, os ha descendido», y, superando todo exclusivismo, se llega a afirmar «Nuestro Dios y vuestro Dios es Uno» (5,68). También se hacen las afirmaciones contrarias: «Luchad contra ellos hasta que no haya más oposición y la religión sea solo para Allah» (2,193). Más aún, esta línea de pensamiento fundamentalista sostiene que la libertad religiosa fue abrogada en el versículo: «Esfuérzate en la lucha contra los incrédulos y los hipócritas, sé duro con ellos» (9:73), en tanto que fue posterior al primer juicio y por tanto constituye una reconsideración definitiva. En esta línea, el propio Profeta forzó la conversión de algunas tribus árabes.

Conforme a los límites geográficos del islam, el carácter de «gentes del libro» inicialmente circunscrito a las confesiones citadas, se fue ampliando por analogía a otros credos, si bien tal cosa nuevamente no fue una posición común, porque el islam carece de unidad de doctrina y de jerarquía. Sin embargo, la posición respecto de los politeístas es mucho más radical, ya que estos son «asociadores» (*mushrik,* asocian otros dioses a Dios), lo cual es un crimen en el mundo islámico, por lo que su conversión es forzosa. Así, el Profeta al contemplar una cuerda de esclavos dijo: «Tu Señor se ha quedado maravillado de ver como un pueblo era conducido, encadenado, al paraíso» (Bujari).

Pero es contra los apóstatas contra los que el conflicto alcanza su naturaleza más virulenta, ya que el musulmán, en su obligación de hacer el bien y evitar el mal, debe pelear contra ellos con aún más fuerza que contra los infieles (*kafir*). Conviene recordar que, conforme a la visión radical, son apóstatas no solo quienes explícitamente abjuran de su fe, sino quienes, siendo musulmanes, no viven conforme a todos y cada uno de los muy numerosos preceptos de la ley islámica.

En el caso de los yazidíes, la cuestión tiene unas dimensiones que superan lo teológico y entran en el campo de las creencias populares. Para empezar, el nombre de yazidismo se atribuye falazmente al califa Yazid, uno de los personajes más odiados del islam. Nieto de Abu Sufyan —el gran rival de Mahoma— e hijo de Muawiya —que desposeyó al califa Ali—, fue él quien, en la batalla de Kerbala, hizo matar a Husein, hijo de Ali.

Una religión a cuyo nombre se atribuye tal origen, por falso que sea, ya está de por sí condenada. Tal condena se formula en las premisas, por más que se justifique doctrinalmente. Y más cuando en su cosmogonía incorpora, con un papel principal, nada menos que al propio Ángel Caído, al Satanás de cristianos y musulmanes, a pesar de que, como se ha visto, su papel sea muy distinto. Si, además, se utiliza la terminología propia del islam y se conmemoran festividades y costumbres islámicas, la condena por parte de populistas está garantizada. Añádase a lo anterior que el carácter hermético y endogámico del yazidismo da pábulo a la existencia de todo tipo de rumores, que explican —aunque no justifican— las múltiples persecuciones sufridas por los yazidíes. Como decía Teilhard de Chardin: «En el fondo de todo conflicto yace un problema de ignorancia».

Así, por ejemplo, la antropología ha encontrado múltiples casos de acusaciones de antropofagia entre culturas. Atenágoras de Atenas, en el año 177, escribió una *Súplica a favor de los cristianos* dirigida a los emperadores Marco Aurelio y Cómodo en la que niega las acusaciones de canibalismo, ateísmo e incesto dirigidas contra los cristianos[65]. De lo mismo, por ejemplo, se acusaba a los españoles durante la conquista de América, pero también a los europeos durante la colonización de África en el siglo XIX. Los grabados de Theodore de Bry sirvieron para promover la Leyenda Negra, que no estaba alejada de las acusaciones antes referidas, debilitando deliberadamente la posición española.

De igual modo, los yihadistas desarrollaron una campaña propagandística que llamaba a la aniquilación de este colectivo y que derivaría en los hechos ocurridos tras la toma de Sinjar, así como en los ataques que les precedieron. El Dáesh actuó con una base ideológica religiosa muy fuerte y asentada en la región; por eso ha conseguido el desbordamiento e implantación geográfica de su presencia, porque es, hasta cierto

[65] http://www.holytrinitymission.org/books/spanish/

punto, un producto de la propia cultura local, con la que guarda una estrecha afinidad. Volvemos, otra vez, a la afirmación de Durkheim: «Los dioses son los pueblos pensados simbólicamente».

La proclamación del Estado Islámico supone la restitución de la sharía en su integridad. En este contexto, el salafismo supone el rearme doctrinal de los yihadistas a cuyas actuaciones dota de cuerpo y fundamentación. Su percepción de la religión es la de una suerte de nomocracia en la que se regulan, además, numerosos aspectos que en Occidente son considerados usos sociales. Para los radicales hay islam solo si se aplica íntegramente la sharía y si no, lo que existe es *yahiliyya* [la era de la ignorancia previa a Mahoma]; rechazar el islam es un acto de *ridda* [apostasía] puesto que rechazar cualquier norma es rechazarlo todo por completo.

Ello se ve plasmado en el número 4 de la revista *Dabiq* titulado «La cruzada fracasada» en el que, para justificar doctrinalmente la masacre, se sostenía en un artículo titulado «El renacimiento de la esclavitud ante la hora»:

> «Antes de la toma de Sinjar… se estudió si los yazidís deben ser tratados como un grupo *mushrik* [politeístas] o uno que se originó como musulmanes y luego se convirtieron en apóstatas… Debido a las terminologías árabes utilizadas por este grupo para describirse a sí mismos, algunos estudiosos musulmanes contemporáneos los han clasificado como una secta apóstata y no una religión originalmente *mushrik,* pero… se determinó que este grupo es el que existía desde la *jahilyyah* [ignorancia] preislámica, pero fue 'islamizado' por la población musulmana a su alrededor, por su lenguaje y cultura, a pesar de que nunca aceptaron el islam. El aparente origen de la religión se encuentra en el magismo de la Antigua Persia… reinterpretada con elementos de sabeísmo, judaísmo y cristianismo… expresados en el vocabulario herético del sufismo. Así, se los trató cómo los *mushrikin.* A diferencia de los judíos y cristianos, no hubo lugar para el pago del *jizyah*. Además, sus mujeres podían ser esclavizadas a diferencia de las mujeres apóstatas que no pueden ser esclavizadas y solo se les puede dar un ultimátum para que se arrepientan, o enfrenten la espada»[66].

La cuestión es que el yazidismo y el islam llevan conviviendo diez siglos, estando este sometido al islam, esto es, bajo su autoridad directa e indiscutible. Y ahora, de repente, en pleno siglo XXI, se modifican tan drásticamente los criterios que han marcado la convivencia. El planteamiento de la revista *Dabiq* enunciado es el que sirvió de base a la ocupación que hicieron las fuerzas yihadistas. Así, tras capturarlos el Estado Islámico los dividían en categorías: hombres, mujeres ancianas, madres junto a niños y niñas menores de 6 años, niñas vírgenes (hasta 9 años), y niños[67].

[66] https://law.vanderbilt.edu/academics/academic-programs/international-legal-studies/Yazidi_Genocide_Opinion_KRG_4.15.pdf

[67] SHAMMO, Nareen. «Mujeres yazidíes, las esclavas del siglo XXI», *Amnistía Internacional.* 23 de enero de 2017. https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/mujeres-yazidies-las-esclavas-del-siglo-xxi/

A los hombres se les conminó a incorporarse al islam —lo que les hubiera reportado la condena en su religión finalizando la fase de transmigración— y cuando rehusaban eran ejecutados; hay testimonios que indican que, aunque se convirtieran, sufrían la misma suerte. Las mujeres y niñas vírgenes eran distribuidas como botín y subastadas. A los niños se les obligaba a convertirse y se les educaba como soldados; no fueron pocos los utilizados en misiones suicidas.

En cuanto a las mujeres, a la mayoría, se las vendió como esclavas. Sin embargo, el Estado Islámico al principio lo negó para acabar reconociendo y justificando tal extremo en un número de la revista *Dabiq* de octubre de 2014. Se trata con ello de escandalizar a Occidente, de provocarles cuestionando sus valores principales. De hecho, en su noveno número la revista ponía a la venta a Michelle Obama, entonces primera dama, por un tercio de dinar.

La esclavitud [*Saby*] es un tema recurrente en el islam; de hecho, es una institución citada una treintena de veces en el Corán. La cuestión para su correcta evaluación se sitúa, como en otras cuestiones, en las traducciones. La restitución de la sharía, en la lógica blanco y negro de los radicales, trajo consigo a su vez la restitución de la esclavitud, formulada, además, en términos extremos. Así, en el ya citado artículo del número 4 de *Dabiq* se sostiene «a diferencia de los judíos y los cristianos, no hay lugar para el pago del tributo religioso por parte de los yazidíes; sus mujeres se repartirán entre los combatientes del Estado Islámico según lo establece la sharía»[68].

Es más, lo considera positivo porque expone a las esclavas al islam y libera —con un cinismo inaudito— a los hombres de las tentaciones de la carne: «Las familias musulmanas que han contratado criadas para trabajar en sus casas se enfrentan al *fitnah* [tentación] del *khalwah* prohibido [reclusión] y el *zina* resultante [la prostitución] que ocurre entre el hombre y la sirvienta, mientras que, si ella fuera su concubina, esta relación sería legal»[69].

Una mujer, Umm Summayyah Al-Muharijah, en 2015 y en el número 9 de *Dabiq*, en el artículo titulado «¿Esclavas o prostitutas?» incide en estos planteamientos, si bien, de alguna manera, los humaniza algo sin por ello abandonar el terreno de lo ditirámbico en

[68] SHELANU. «Esclavitud sexual en el Estado Islámico», *El Periodista Digital,* 21 de agosto de 2015. https://www.periodistadigital.com/totalitarismo/20150821/esclavitud-sexual-en-el-estado-islamico-689403916554/
[69] Ibídem.

que están instalados. En dicho artículo criticaba, en primer lugar, a aquellos que, dentro de sus propias filas, se habían apresurado a negar ese hecho, «como si hubieran cometido un error o una vileza» justificándolo teológicamente. Según su interpretación, el fin último de ese cautiverio no era la esclavitud, y menos aún la sexual, pese a producirse, sino que la ley islámica «insta a la bondad y el buen trato hacia los esclavos, incluso aquellos que no son creyentes y a los que Dios humilla haciéndolos propiedad de gentes musulmanas. Porque Él hizo de su liberación de las tierras de los infieles una forma de salvación y guía hacia el camino correcto». Esa salvación tendría lugar mediante el concubinato o matrimonio con creyentes, a los que proporcionarían hijos musulmanes de nacimiento, la aceptación del islam y su práctica pura[70].

Muy lejos de estos planteamientos, ya de por sí extremos e intelectualmente insostenibles, hubo mujeres vendidas varias veces y explotadas como juguetes sexuales hasta el sadismo, incluidas niñas. En algunos casos, las mujeres fueron presionadas hasta con sus hijos menores, y existen casos documentados de que llegaron a asesinarlos como castigo. El drama es de tal magnitud que un trabajo escrito de nivel estratégico no puede reconocer con el rigor y detalle que merecen[71].

La organización Amnistía Internacional detalla que «cuando el Estado Islámico comenzó la venta de personas yazidíes en Mosul, a mediados de agosto de 2014, la horquilla de precios osciló entre los 5 y los 100 dólares estadounidenses. Luego se inició la venta *online* a través del wasap. La operativa consistía en enviar foto o descripción de la niña, precio y tipo de tareas diarias que era capaz de realizar. También indicaban si hablaba árabe con fluidez y si había memorizado partes del Corán. Los precios comenzaron a subir y a oscilar entre los 5.000 y los 15.000, dólares, a veces incluso más».

El trauma persistía en 2020, en que más de 300.000 refugiados continuaban viviendo muy precariamente en campos. No se habían resuelto muchos de los secuestros, de hecho, algunas fuentes hablan de hasta 3.500 casos; y está aún pendiente la acción judicial. No obstante, 80.000 yazidíes pueden haber regresado a Sinjar, pero ni las

[70] TORRES DÍAZ, Olga. *La propaganda del Dáesh también es cosa de mujeres. De Umm Sumayyah al-Muhajirah en Dabiq al manifiesto de la brigada al-Khansaa en Internet*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2015. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO121-2015_Propaganda_Daesh_Mujeres_OlgaTorres.pdf

[71] Para profundizar se recomienda el informe de *Amnistía Internacional.* https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/mujeres-yazidies-las-esclavas-del-siglo-xxi/. También se recomienda el informe del grupo ONU https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/A_HRC_32_CRP.2_en.pdf

condiciones de seguridad ni las económicas son favorables. Y el problema está también en que la endogamia estricta que reclama el yazidismo poco menos que obliga a quienes ya han padecido abusos a abandonar a sus hijos si quieren regresar[72]. No obstante, el líder yazidí Baba Cheikh ha condenado a quienes las culpen.

Reflexiones sobre el caso

El 4 de octubre de 2018 se concedió el premio Nobel de la Paz a Nadia Murad, una yazidí activista pro derechos humanos, secuestrada y sometida a la esclavitud. Este galardón representa, sin duda, una distinción a través de su persona a todo un pueblo, así como también el reconocimiento de la injusticia y el maltrato que ese pueblo ha sufrido secularmente por su condición de doble minoría.

El progreso científico no implica progreso moral. Tras la Segunda Guerra Mundial, hubo de introducirse un neologismo para definir un nuevo tipo de crimen: el genocidio[73], un híbrido de dos palabras: «genos» que significa origen, especie, y «caedere» cuyo significado es matar[74]. Con ellas la actividad de aniquilar se introduce en la racionalidad. Se trata de implementar una metodología para arrasar industrialmente toda una cultura.

Así, desde la perspectiva del Estatuto de Roma la actuación del Dáesh es concurrente con cinco delitos sistemáticos de genocidio ya que están orientados «a destruir, total o parcialmente» a los yazidíes como grupo protegido. A saber: 1) el asesinato, principalmente de hombres yazidíes mediante su ejecución selectiva; 2) infligir daños corporales o mentales graves, principalmente a mujeres yazidíes a través del uso de la violencia sexual y la esclavitud; 3) imponer deliberadamente unas condiciones de vida calculadas para provocar la destrucción física, principalmente al imponer sitio a civiles yazidíes atrapados; 4) la imposición de medidas para impedir los nacimientos,

[72] «El genocidio yazidí continúa, cinco años después de la masacre», *Agencia EFE.* 3 de agosto de 2019. https://www.efe.com/efe/america/mundo/el-genocidio-yazidi-continua-cinco-anos-despues-de-la-masacre/20000012-4036550#

[73] Citando a Pierre Drost: «El crimen de genocidio bajo su forma más grave es la destrucción deliberada de seres humanos tomados individualmente debido a su pertenencia como tales a una colectividad humana cualquiera». TERNON, Yves. *El Estado criminal.* Editorial Península, Barcelona, 1995, p. 45.

[74] Ibídem, p. 37.

principalmente a través de la práctica de abortos forzados y la separación de hombres y mujeres yazidíes; y 5) el traslado forzoso de niños, principalmente por sustracción[75].

En el caso que nos ocupa, la religión, o peor aún, la proximidad entre dos religiones que durante cientos de años habían convivido, mejor o peor, han servido para su distanciamiento y diferenciación, aun entre miembros de un mismo grupo étnico. La indiferencia de sus vecinos o el abandono inicial de las fuerzas que debían defenderles no resulta carente de significación intelectual y van todos en la misma dirección.

Y es que la distancia no solo disminuye la simpatía, sino que también reduce el sentimiento de responsabilidad. La propaganda hace, además, que el ejecutor pueda alejarse intelectualmente de la víctima. Ello hace posible su despersonalización, así como evita cualquier forma de repulsión moral facilitando su proceder. Además, una vez puesta en marcha la operación, se genera una inercia moral que adquiere vida propia y dificulta el comienzo de una fase política distinta.

En este supuesto, la pseudoespeciación que se hace al calificar a los yazidíes como «adoradores de Satán» o seguidores del califa Yazid permite el trato inhumano e incluso el exterminio[76]. La aproximación que produce el hecho de que estos incorporen en su credo prácticas islámicas, como decía Freud, reduce la distancia entre las partes, pero, al imposibilitar la alteridad y llamar a la defensa del propio credo, trae consigo paradójicamente un incremento de la violencia. Como señala Edward Said basta con generar un estereotipo, dar unos rasgos marcados, sin ninguna individualidad, y contraponerlos al modelo elegido para que se perciba un sentimiento de amenaza[77].

Esto nuevamente genera distancia[78] entre las partes, reduciendo la simpatía, la responsabilidad y debilitando cualquier tipo de repulsión emocional, lo que ayuda a la inhumanidad. Una respuesta humana, por el contrario, aproxima y favorece el reconocimiento, la empatía, cosa que no se desea[79]. La cuestión es provocar la inhibición de cualquier respuesta humana. Por eso la fundamentación doctrinal de los hechos de la revista *Dabiq* y los comentarios entre combatientes a través de wasap sirvieron para

[75] LAW VANDERBILT. https://law.vanderbilt.edu/academics/academic-programs/international-legal-studies/Yazidi_Genocide_Opinion_KRG_4.15.pdf
[76] TERNON, Yves. *Op. cit.*, p. 74.
[77] SAID, Edward W. *Orientalismo.* Editorial Libertarias, Madrid, 1990, p. 338.
[78] GLOVER, Jonathan. *Humanidad e inhumanidad.* Ediciones Cátedra, Madrid, 2001, p. 144.
[79] Ibídem, p. 160.

normalizar, y hasta para banalizar, un proceder digno de todo rechazo, hasta el extremo de serlo incluso por parte de la propia comunidad yihadista.

El Dáesh ha demostrado ser, en palabras de la abogada Amal Clooney en un informe para Naciones Unidas, una «burocracia del mal a escala industrial», en la medida en que ha propiciado el desarrollo de una suerte de taylorismo moral al poner en marcha una cadena de montaje de la aniquilación contra todo un pueblo justificándola doctrinalmente.

Conclusiones

La diversidad es natural en una religión sin unidad de doctrina, extendida por todo el mundo y asociada a innumerables culturas. Como resultado, en el mundo islámico se han producido importantes tensiones entre la soberanía nacional y las identidades que alberga. A ello se suma que la globalización la ha puesto en contacto con su entorno y también consigo misma, haciéndola consciente de su diversidad e iniciando su racionalización. Existe, además, una demanda de unidad presentada en términos religiosos, pero que cada cultura local refrena. Estamos ante una suerte de islamonacionalismo.

El plano religioso es un importante plano de confrontación, pero no el único. Decir que la religión determina las relaciones internacionales es falso, pero también lo es afirmar que no les afecta. El plano religioso puede condicionar, pero no mediatiza. Las poblaciones son uno de los pilares sobre los que estas se construyen y la religión la base de su identidad. El islam es así un importante agente de transformación interna y cambio internacional. Puede actuar como una fuerza integradora y productora de consenso interno y también como un agente limitador del margen de maniobra de los dirigentes[80].

Además, cuenta con capacidad para condicionar las bases y percepciones de los decisores. La religión puede obrar como motivador, legitimador o simplemente como justificador de una concreta política exterior[81]. Este condicionamiento no es absoluto, sino que es un elemento más de la cultura política. Y además prácticamente todo puede justificarse utilizando el islam, incluida la política más realista y pragmática.

[80] Ibídem.
[81] Ibídem.

Oriente Medio es un espacio altamente fragmentado y policéntrico en el que los Estados se han afianzado e impera el pragmatismo y los intereses dando origen a complejos juegos de fuerza y a extravagantes equilibrios.

Por el lado suní, no se puede hablar de un bloque monolítico debido a la existencia de una pluralidad de actores que pugnan por su liderazgo, cada cual con una propuesta diferente y acorde con su realidad nacional. El lado chií esta capitalizado por Irán, cuya situación geopolítica, centralidad geográfica y carácter de pivote geopolítico lo convierten en un actor imprescindible en la zona. En Irán convergen dos planos, el religioso y el étnico, que llevan su confrontación a una polarización mayor. No obstante, la Revolución se ha institucionalizado y perdido parte de su impulso y, además —y pese al mesianismo de algunos de sus líderes— no es capaz de superar sus contradicciones intrínsecas.

Ni el islam iraní (entendiendo por tal la versión chií del islam exportada por ese país) ni el wahabismo pueden representar a unos mundos que son mucho más plurales y ricos que la imagen que se pretende trasladar mientras se ostenta su representación. Lo que se trata de dirimir es el liderazgo regional en términos de retórica y visibilidad.

Además, las sociedades se han adaptado a los Estados y se han transformado. No son homogéneas y albergan marcadas diferencias. Si el laicismo ha tenido sus límites, los procesos de islamización también, todo lo cual ha generado una dialéctica de sesgo hegeliano que enlaza revolución con contrarrevolución.

No existen políticas que superen hoy al Estado. Ni los países islámicos ni los países árabes cuentan con un nivel de concertación en sus políticas equivalente al de los miembros de la Alianza Atlántica o de la Unión Europea. Si bien puede haber aspectos en los que pueden actuar con un cierto grado de unidad ante una misma percepción también existen otros muchos en los que colisionan. Plantear algún tipo de organización —formal o informal– que, amparada en el pueblo como entidad sociológica, supere los marcos estatales es utópico por más que esté plagado de buenas o malas intenciones.

Es más, existe una sobrevaloración de las claves religiosas que obvia el necesario análisis y la ponderación de aspectos meramente nacionalistas o ideológicos, en un mundo en que la religión actúa como elemento vertebrador de la contracultura, pero que no llega a formular soluciones concretas y, menos aún, en el ámbito internacional.

Cosa distinta se produce cuando —y es el caso de Irak o Siria— ambas comunidades conviven bajo el mismo aparato estatal, un Estado débil incapaz de ostentar el monopolio legítimo de la fuerza y el sistema se ha desestabilizado. Como advertía Sartre: «El otro no es nunca el desarrollo de mi libertad, sino obstáculo. El infierno son los otros y contra esto no hay solución alguna». Aunque el islam puede ayudar a la paz; según reza la aleya coránica «Alá no ama a los que se exceden» (2,215).

*Federico Aznar Fernández-Montesinos**
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

84/2025 10 de diciembre de 2025

Francisco Márquez de la Rubia

La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (2025): análisis y comparativa con la ESN 2022



La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (2025): análisis y comparativa con la ESN 2022

Resumen:

La publicación de la National Security Strategy (ESN) de 2025 por la Administración estadounidense supone un punto de inflexión en la doctrina estratégica de EE. UU. El documento representa una ruptura explícita con el enfoque globalista, intervencionista teóricamente respetuoso con el orden internacional basado en reglas que regía el mundo desde comienzos de los años noventa. La nueva estrategia redefine tanto los intereses vitales estadounidenses como los medios para garantizar su seguridad, introduciendo un marco conceptual que combina realismo geopolítico, soberanía nacional, competitividad económica y prioridades regionales selectivas.

Palabras clave:

Estados Unidos, National Security Strategy, Estrategia de Seguridad Nacional.

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 US National Security Strategy (2025): analysis and comparison with NSE 2022

Abstract

The publication of the 2025 National Security Strategy (ESN) by the US administration marks a turning point in the US strategic doctrine. US. The document represents an explicit break with the globalist, interventionist approach theoretically respectful of the rules-based international order that has governed the world since the early 1990s. The new strategy redefines both US vital interests and the means to ensure their security, introducing a conceptual framework that combines geopolitical realism, national sovereignty, economic competitiveness and selective regional priorities.

Keywords:

USA, National Security Strategy, National Security Strategy.

1. Introducción

La publicación de la National Security Strategy (ESN) de 2025 por la Administración estadounidense supone un punto de inflexión en la doctrina estratégica de EE. UU. El documento representa una ruptura explícita con el enfoque globalista, intervencionista teóricamente respetuoso con el orden internacional basado en reglas que regía el mundo desde comienzos de los años noventa. La nueva estrategia redefine tanto los intereses vitales estadounidenses como los medios para garantizar su seguridad, introduciendo un marco conceptual que combina realismo geopolítico, soberanía nacional, competitividad económica y prioridades regionales selectivas. Se sostiene que las anteriores estrategias fracasaron porque eran meras «listas de deseos» wish lists, sin prioridades claras y basadas en planteamientos erróneos de partida. El objetivo esencial de esta nueva Estrategia es corregir estos errores para inaugurar una nueva «Edad de Oro" para el país.

2. Elementos esenciales de la Estrategia de Seguridad Nacional 2025

2.1 Marco conceptual y diagnóstico

La NSS-2025 parte de una autocrítica severa: las estrategias estadounidenses posteriores a la Guerra Fría habrían expandido artificialmente el concepto de «interés nacional", diluyendo prioridades y conduciendo a intervenciones militares costosas y poco útiles. En oposición, la nueva doctrina establece un principio rector: solo los intereses vitales deben guiar la acción exterior, y estos intereses se definen en relación a:

- Protección de la soberanía y fronteras.
- Defensa de la población y la integridad territorial.
- Seguridad económica, energética e industrial.
- Preservación del modo de vida y la identidad cultural estadounidense.

La estrategia enuncia además la necesidad de reconstruir la base industrial, energética y tecnológica para sostener la superioridad militar y económica.

2.2 Enfoque regional

a) Hemisferio Occidental

Vuelve la doctrina de las esferas de influencia. América es la prioridad estratégica absoluta. El documento introduce explícitamente un llamado «Trump Corollary" a la Doctrina Monroe, según el cual es esencial:

- Contener la influencia de potencias rivales (China, Rusia, Irán).
- Controlar los flujos migratorios irregulares.
- Proteger infraestructuras críticas y recursos estratégicos.

Se trata de un retorno claro a una hegemonía defensiva hemisférica por la que los EEUU no aceptará la influencia de otro hegemon que él mismo en su patio trasero. Y excluye explícitamente la posible presencia china, rusa o iraní.

b) Indo-Pacífico

La prioridad geopolítica externa más importante. Predominan variables geoeconómicas y de seguridad marítima: cadenas de suministro, minerales estratégicos, libertad de navegación y disuasión frente a China, especialmente en el estrecho de Taiwán. Es esencial mantener la posibilidad de suministros al Pacífico a partir de la «primera cadena de islas».

c) Europa

La estrategia formula el objetivo europeo de manera muy distinta a la clásica retórica «transatlántica»: EE. UU. dice querer apoyar a sus aliados en preservar la libertad y la seguridad de Europa, al tiempo que restaura la confianza civilizacional europea y la identidad occidental. Pero ello lo hace desde el siguiente sorprendente diagnostico situacional

• Diagnóstico económico

Europa continental ha pasado de un 25 % del PIB mundial en 1990 al14 % hoy. Y esto se atribuye a regulaciones nacionales y supranacionales que «sofocan" creatividad y esfuerzo económico. La hiperregulacion de la UE.

• Diagnóstico de peligro para la civilización occidental

La ESN lo describe como «perspectiva de borrado civilizacional»: crítica frontal a la UE y

a otros organismos transnacionales por erosionar libertad política y soberanía. Se vincula la decadencia con las políticas migratorias que «transforman el continente» y generan conflicto, la bajísima natalidad y la pérdida de identidades nacionales y de autoestima colectiva y atacan con viveza lo que denominan «censura de la libertad de expresión y represión de la oposición.

La frase clave: si continúan las tendencias, el continente será «irreconocible» en unas dos décadas; se cuestiona incluso que algunos países sigan siendo aliados robustos.

En cuanto a Rusia y la guerra de Ucrania, reconocen que muchos europeos ven a Rusia como amenaza existencial, pero subrayan que Europa tiene superioridad material clara sobre Moscú (salvo en lo nuclear). Ante esto declaran como interés central de EE. UU. negociar un cese rápido de hostilidades en Ucrania para: estabilizar economías europeas, evitar escaladas no deseadas, restablecer estabilidad estratégica con Rusia y permitir la reconstrucción de Ucrania como Estado viable. En definitiva EEUU debe resolver con rapidez esta cuestión para centrar sus esfuerzos en el Indopacífico.

Europa por tanto es socio necesario, pero está en una peligrosa crisis interna que pone en riesgo su propia existencia. A pesar del diagnóstico sombrío, se insiste en que Europa sigue siendo estratégica y culturalmente vital: comercio transatlántico, industria, tecnología y cultura. Rechazan «dar por perdida» Europa: sería autoderrotarse, porque se necesita una Europa fuerte para competir globalmente.

Piden apoyar a «partidos patrióticos» y a fuerzas políticas que impulsen un renacimiento de orgullo nacional y espíritu europeo.

Al final del capítulo se fija una lista de prioridades para la política de EE. UU. hacia Europa: estabilidad con Rusia, Europa como conjunto de naciones soberanas que se defienden por sí mismas, apertura de mercados europeos a EE. UU., fortalecimiento de los países «sanos» de Europa central, oriental y meridional, y «poner fin a la percepción y a la realidad de la OTAN como alianza en expansión permanente»

3. ¿Qué significa este enfoque para el papel de Europa?

3.1 De «pilar del orden liberal» a «civilización en riesgo»

La ESN-2022 de Biden describía a Europa y la OTAN como núcleo del orden democrático, con una defensa explícita de la ampliación y del papel central de la UE y las instituciones multilaterales.

La ESN-2025, en cambio:

- Desconfía del «transnacionalismo» europeo (UE, CEDH, burocracias supranacionales) al que acusa de minar soberanía y libertades.
- Ve a Europa menos como laboratorio de democracia liberal avanzada y más como frente de batalla demográfico-cultural: natalidad, inmigración, identidad, libertad de expresión.
- Sitúa la cuestión civilizacional al mismo nivel que la estrictamente militar.

Es decir: Europa deja de ser sobre todo un «actor normativo» y pasa a ser una civilización aliada que hay que rescatar de su propia deriva.

3.2. Relación con la OTAN y la defensa europea

Hay dos mensajes muy claros:

1. Europa debe asumir la carga principal de su propia defensa con independencia del apoyo EEUU

La estrategia pide que Europa «se ponga en pie" como grupo de naciones soberanas alineadas, que asumen la responsabilidad primaria de su seguridad, sin ser dominadas por potencias adversarias.

2. Fin de la ampliación indefinida de la OTAN.

Literalmente se propone «acabar con la percepción, y prevenir la realidad, de la OTAN como alianza en expansión perpetua», lo que implica una ruptura con el ciclo de ampliaciones post-Guerra Fría y proyecta una señal clara y negativa hacia las aspiraciones de Ucrania y otros candidatos.

Combinado con el contexto actual de la OTAN (5 % de PIB en defensa como objetivo 2035, dudas sobre la continuidad del compromiso estadounidense, presión sobre el «pilar europeo»), se proyecta una OTAN congelada y centrada en los europeos en cuanto al reparto de cargas.

3.3 Europa como «multiplicador» económico y tecnológico si rectifica rumbo

El texto subraya que Europa sigue siendo pieza central del comercio, la tecnología y la cultura occidentales y los EE. UU. quieren abrir más los mercados europeos a sus bienes y servicios, garantizando trato justo a trabajadores y empresas estadounidenses.

Para ello se propone «desarrollar las naciones sanas de Europa central, oriental y meridional" mediante vínculos económicos, ventas de armas, cooperación política e intercambios culturales y educativos.

Es decir, si Europa corrige su deriva (en términos de regulación, energía, migraciones, demografía y soberanía), puede convertirse en un multiplicador de poder occidental frente a China, Rusia y otros. Si no lo hace, se convierte en un socio debilitado que arrastraría a EE. UU. en costes y vulnerabilidades.

4. Rusia, Ucrania y la «estabilidad estratégica» en la visión 2025

El capítulo sobre Europa no plantea la victoria de Ucrania como prioridad absoluta, sino que aspira a un cese expedito de hostilidades, con tres objetivos: estabilizar la economía europea, reducir el riesgo de escalada y reestablecer estabilidad estratégica con Rusia.

Después de esto se abordaría la reconstrucción de Ucrania como Estado viable, pero sin atar esto explícitamente a su ingreso en OTAN/UE.

La Estrategia se emplaza a lograr una nueva redacción de la relación europeo-rusa en parámetros de equilibrio de poder clásico, más que de confrontación existencial. Esto es un giro claro respecto al lenguaje de 2022 ("Rusia como amenaza inmediata» y «apoyo a Ucrania el tiempo que sea necesario") y confirma que para Washington, el principal riesgo no es ya Rusia, sino la combinación de una guerra prolongada con una Europa débil y necesitada de apoyo americano, desindustrializada y dividida.

La UE aparece más como problema que como solución. Su «transnacionalismo» se vincula a erosión de soberanía, exceso regulatorio, políticas migratorias descontroladas y censura.

La ESN-2025 quiere reformar o contener esas estructuras para que dejen de «drain sovereignty» y sirvan de verdad a intereses nacionales, empezando por los de EE. UU.

EE. UU. ya no se alinea de forma automática con las elites europeas pro-integración, sino que se declara simpatizante de «partidos patrióticos» y corrientes euroescépticas/nacional-conservadoras que reivindican su propia identidad y soberanía.

Dicho sin rodeos: el documento legitima políticamente a las fuerzas europeas que cuestionan la trayectoria actual de la UE.

La mención a «los países sanos de la Europa central, oriental y meridional» introduce a España, Italia, Grecia, Portugal, etc., en el grupo sobre el que EE. UU. quiere invertir capital político, económico y militar.

En relación a nuestro país

• Flanco sur y Atlántico:

España ganaría relevancia como ancla occidental en el Mediterráneo occidental, el Estrecho y el Atlántico (Rota, Morón, Canarias), en un contexto en el que EE. UU. quiere autonomía energética, control de rutas y contención de influencias rusas y chinas en África y el Sahel.

• Puente con Iberoamérica y África:

La prioridad hemisférica y africana de EE. UU. encaja con la proyección española tradicional, lo que abre margen para una coordinación reforzada Madrid-Washington en cadenas de suministro, minerales críticos, energía y estabilidad en América Latina y el Sahel.

• Reindustrialización de defensa:

La apuesta estadounidense por bases industriales robustas y por rearmar a sus aliados abre espacio para que España fortalezca su base industrial (naval, aeroespacial, terrestre, mando y control, etc.) en clave tanto OTAN como UE-Defensa.

Europa, en la ESN-2025, deja de ser el teatro central de despliegue militar y pasa a ser una civilización hermana, imprescindible para la competencia global, pero a la que se exige que se defienda sola, que sane su economía, recupere su identidad y renuncie al automatismo de ampliaciones OTAN y al transnacionalismo institucional.

5. Adscripción teórica: ¿Qué doctrina geopolítica ampara la ESN-2025?

La estrategia se sitúa claramente fuera del liberal-internacionalismo tradicional y se alinea en una combinación de tres corrientes:

Realismo ofensivo / primacía selectiva

- Defensa de la superioridad militar y tecnológica.
- Prioridad en impedir que potencias rivales dominen regiones clave.

Offshore Balancing adaptado

- EE. UU. solo intervendría directamente cuando la correlación de fuerzas lo exigiera.
- Delegación de seguridad en aliados (Europa, Japón) mientras se concentra en sus prioridades vitales.

Nacional-industrialismo estratégico

- Soberanía y poderío económico y tecnológico como núcleo del poder nacional.
- Protección cultural e identitaria como elemento explícito de seguridad.

En términos doctrinales, la ESN-2025 representa la primera estrategia abiertamente realista y me atrevería a decir que supremacista civilizacional de EE. UU. desde principios de la Guerra Fría.

6. Análisis de la ESN 2025 desde el punto de vista de sus ENDS, MEANS y WAYS

La ESN 2025 redefine de manera profunda cómo Estados Unidos entiende su posición en el mundo y qué objetivos considera verdaderamente vitales. Sus ENDS, o fines estratégicos, ya no se articulan en torno al mantenimiento del orden liberal internacional, sino en torno a una reevaluación radical de los intereses reales del país. La prioridad absoluta pasa a ser la seguridad interna del homeland, entendida no solo en términos territoriales y económicos, sino también culturales e identitarios. Proteger las fronteras, frenar la inmigración irregular, asegurar la cohesión social y recuperar la autonomía energética e industrial se convierten en elementos centrales de lo que ahora constituye la razón de ser de la política exterior estadounidense. La seguridad nacional empieza

en casa, y todo lo demás —incluidas alianzas y compromisos históricos— queda subordinado a esta premisa.

A partir de ese núcleo interior, el documento identifica otros dos fines esenciales. El primero es mantener la superioridad estratégica frente a China, considerada el competidor más relevante en términos económicos, tecnológicos y militares. A diferencia de aproximaciones previas, esta rivalidad no se presenta como un conflicto ideológico entre modelos políticos, sino como una lucha por el control de cadenas de suministro críticas, rutas marítimas, minerales estratégicos y superioridad industrial y militar. El Indo-Pacífico sigue siendo el teatro externo prioritario: allí se juegan la libertad de navegación, la resiliencia económica global y la capacidad de Washington para impedir que China imponga una hegemonía regional. El segundo fin estructural es la contención de las potencias revisionistas, especialmente Rusia, Irán y Corea del Norte. Pero esta contención se redefine: no se busca una victoria absoluta sobre Moscú ni prolongar indefinidamente la guerra de Ucrania, sino restaurar cuanto antes un equilibrio de poder estable que permita a Estados Unidos liberar recursos, reducir riesgos de escalada y evitar el colapso estratégico de una Europa debilitada.

Estos fines requieren MEANS profundamente distintos a los empleados en décadas anteriores. La ESN-2025 apuesta por un incremento sustancial del gasto en defensa, pero no para sostener guerras largas en varios continentes, sino para revitalizar la base industrial militar y garantizar capacidad de producción masiva en caso de conflicto mayor. Reaparece una visión nacional-industrialista del poder: Estados Unidos no puede depender de cadenas de suministro globales vulnerables, y por ello prioriza el desarrollo doméstico de semiconductores, energía, IA aplicada a defensa, municiones y capacidades navales. La tecnología adquiere un estatus estratégico central: no es solamente un multiplicador militar, sino un pilar de soberanía. Junto a esto, la estrategia adopta una diplomacia coercitiva y transaccional, en la que el apoyo estadounidense —militar, económico, político— se condiciona de forma explícita a las aportaciones concretas de socios y aliados. Desaparece la diplomacia basada en valores; emerge una diplomacia basada en la reciprocidad, la presión y el coste-beneficio. América Latina y Europa reciben este mensaje con especial claridad: quien quiera el apoyo de Washington debe alinearse con sus prioridades estratégicas, contribuir a su propia defensa y abrir espacios económicos que beneficien a la industria estadounidense.

Con estos medios, Estados Unidos pone en marcha una serie de WAYS, o modos de actuación, que marcan un giro doctrinal hacia un realismo clásico. En el plano militar, la disuasión vuelve a ser el mecanismo fundamental: se trata de elevar los costes de una acción enemiga hasta hacerla inasumible, especialmente en Taiwán y en la primera cadena de islas. La finalidad no es necesariamente derrotar a China en una guerra, sino impedir que ésta se atreva a iniciar una. En Europa, la estrategia abandona la retórica de confrontación total con Rusia. El modo preferente ya no es sostener una guerra prolongada a través de un flujo ilimitado de ayuda a Ucrania, sino congelar el conflicto en términos aceptables, estabilizar el frente y evitar una erosión geopolítica de Europa que distraiga a Estados Unidos de su verdadero teatro prioritario. Este enfoque se complementa con un esfuerzo sistemático para trasladar cargas a los aliados: la defensa de Europa debe recaer sobre Europa; la estabilidad del Mediterráneo, sobre europeos y socios regionales; el control migratorio, sobre actores del hemisferio occidental; y la preservación de la prosperidad global, sobre cadenas de suministro reconfiguradas en torno a socios «sanos».

La competición con China es el modo que unifica todos estos movimientos. No se plantea como una cruzada ideológica, sino como una carrera por la supremacía económica, tecnológica y marítima. Para competir, Estados Unidos debe redirigir recursos, reducir compromisos en regiones secundarias y reconstruir su propio poder material. Para disuadir, debe reforzar alianzas en Asia mientras exige autonomía estratégica a Europa. Para contener a potencias revisionistas, debe evitar guerras interminables que consuman energía estratégica sin mejorar su posición relativa.

En síntesis, la narrativa estratégica de la ESN-2025 describe un país que reordena su política exterior desde dentro, reciente en el hemisferio occidental, redefine sus alianzas en términos de reciprocidad y se prepara para un escenario de competencia prolongada entre grandes potencias en el que el poder económico, industrial, tecnológico y cultural será tan determinante como el militar. La revisión de sus fines, medios y modos apunta a un giro histórico: Estados Unidos deja de actuar como garante global del orden liberal y pasa a operar como una potencia realista enfocada en preservar su hegemonía interna y hemisférica frente a un sistema internacional crecientemente multipolar.

7. Un breve análisis comparativo de la ESN 2025 -Trumpp frente a la ESN 2022-Biden

7.1. Filosofía estratégica: liberalismo vs realismo

ESN 2022 (Biden)

- Se inscribe plenamente en el liberal-internacionalismo.
- El mundo se divide entre democracias y autocracias.
- EE. UU. es el líder del orden internacional basado en reglas, cuya misión es preservar y fortalecer.
- Las instituciones multilaterales (ONU, OTAN, UE, G7, OMC) son herramientas centrales.
- Visión optimista de la globalización como fuente de prosperidad.

ESN 2025

- Se desmonta explícitamente ese paradigma: se afirma que las estrategias anteriores eran wish lists desconectadas de los intereses reales estadounidenses.
- Se adopta un marco de realismo geopolítico, focalizado en soberanía, poder duro, fronteras, industria y cultura.
- El orden internacional basado en reglas no aparece como prioridad, y se reduce la importancia de organismos multilaterales.
- Introduce un elemento nuevo: la seguridad civilizacional (identidad, demografía, migración, cohesión cultural).

Contraste doctrinal

2022 = EE. UU. como arquitecto y garante del orden liberal.

2025 = EE. UU. como poder soberano que opera en un sistema competitivo entre grandes potencias y esferas de influencia.

7.2. China: rival sistémico vs competidor estratégico

ESN 2022

• China era el único competidor capaz de remodelar el orden global.

• La rivalidad tenía un componente ideológico: democracia vs autocracia.

• La respuesta incluía alianzas, diplomacia, comercio, tecnología y defensa dentro de un marco basado en reglas.

ESN 2025

• China sigue siendo prioridad, pero la narrativa cambia por completo.

• Desaparece la dimensión ideológica: no se habla de democracia vs autocracia.

• El foco está en las cadenas de suministro, minería estratégica, libertad de navegación, Indo-Pacífico y Taiwán.

• El objetivo ya no es «mantener el orden liberal", sino evitar una hegemonía china en Asia.

Contraste

2022 = competición sistémica.

2025 = competición geoeconómica y militar.

7.3. Rusia y Ucrania: derrota estratégica vs estabilidad rápida

ESN 2022

• Rusia es la amenaza inmediata más grave.

• Objetivo: debilitar estratégicamente a Moscú y asegurar el apoyo a Ucrania «el tiempo que sea necesario".

• La ampliación de la OTAN se considera un éxito histórico.

ESN 2025

• La prioridad ya no es la derrota de Rusia, sino evitar que la guerra prolongada debilite Europa y distraiga recursos de Asia.

• Se apuesta por un cese rápido de hostilidades en Ucrania, estabilización estratégica y reducción del riesgo nuclear.

• La OTAN debe abandonar la lógica de «expansión permanente".

Contraste

2022 = confrontación abierta, Ucrania como frente principal.

2025 = congelar el conflicto, restaurar equilibrio, liberar recursos para China y el homeland.

7.4. Europa y la OTAN: pilar del orden liberal vs continente en crisis civilizacional

ESN 2022

• Europa es el pilar central del orden democrático.

• UE y OTAN son piezas esenciales y positivas del sistema occidental.

• Se refuerza la ampliación y el compromiso estadounidense con la defensa europea.

ESN 2025

• Diagnóstico severo: Europa atraviesa una crisis civilizacional (demografía, migración, hiperregulación, erosión de soberanía, censura).

• EE. UU. no pretende seguir siendo garante primario de la seguridad europea.

• Se pide que Europa «se ponga en pie" y asuma su defensa.

• Se rechaza una OTAN en expansión ininterrumpida.

Contraste

2022 = fortalecer la OTAN y Europa.

2025 = recentrar la OTAN, dejar de expandirla y exigir autonomía europea.

7.5. Hemisferio Occidental: prioridad secundaria vs eje principal

ESN 2022

• Importancia moderada: cooperación, democracia, anticorrupción.

• Migración tratada como desafío gestionable mediante cooperación multilateral.

ESN 2025

- El primer escenario estratégico es América, el hemisferio.
- Retorno a una lectura dura de la Doctrina Monroe ("Trump Corollary").
- Objetivos:
  - contener China, Rusia e Irán;
  - controlar la migración irregular;
  - asegurar recursos, infraestructura crítica y soberanía energética.

Contraste

2022 = hemisferio como área de cooperación.

2025 = hemisferio como esfera exclusiva de influencia y prioridad absoluta.

7.6. Seguridad interior: resiliencia democrática vs frontera, industria e identidad

ESN 2022

- Seguridad interior definida por resiliencia democrática, cambio climático, salud pública, ciberseguridad y terrorismo doméstico.
- Énfasis en cohesión democrática y lucha contra la desinformación.

ESN 2025

- Seguridad interior = núcleo de la estrategia nacional.
- Prioridades: frontera, crimen, control migratorio, energía, industria, cohesión cultural.
- La dimensión cultural/identitaria se convierte en componente explícito de seguridad.

Contraste

2022 = resiliencia democrática y seguridad humana.

2025 = soberanía territorial, frontera, industria y cultura.

7.7. Economía y tecnología: cooperación global vs nacional-industrialismo estratégico

ESN 2022

- Economía abierta, global, con reformas para proteger a la clase media estadounidense.
- Cooperación tecnológica con aliados y gobernanza global de IA y cadenas de valor.

ESN 2025

- Reindustrialización masiva de defensa, energía y alta tecnología.
- Control de cadenas de suministro críticas.
- Reducción de dependencia de China y limitación de organismos supranacionales que «drenan soberanía».
- Europa y aliados deben abrir mercados a EE. UU. y alinearse con las prioridades industriales estadounidenses.

Contraste

2022 = economía internacional cooperativa.

2025 = proteccionismo estratégico y soberanía industrial.

7.8. Diplomacia: valores vs transacción

ESN 2022

- Diplomacia multilateral, cooperativa, basada en valores democráticos.
- Reforzamiento de alianzas y organismos internacionales.

ESN 2025

- Diplomacia coercitiva y transaccional, basada en intereses materiales.
- Ayuda y cooperación condicionadas a contribuciones concretas (defensa, apertura comercial, control migratorio, alineamiento geopolítico).
- Apoyo político a «partidos patrióticos" euroescépticos que favorezcan la soberanía nacional frente a estructuras supranacionales.

Contraste

2022 = diplomacia de alianzas y normas.

2025 = diplomacia de transacción y presión.

7.9. Síntesis final de diferencias clave ESN22_ESN25

Ámbito	ESN 2022	ESN 2025
Doctrina	Liberal-internacionalista	Realismo ofensivo + soberanismo
Orden mundial	Defender y expandir el orden basado en reglas	Competencia entre potencias y esferas de influencia
China	Rival sistémico global	Competidor geoeconómico-militar en Asia
Rusia/Ucrania	Derrota estratégica de Rusia	Alto el fuego rápido y equilibrio
Europa	Pilar democrático	Continente en crisis civilizacional
OTAN	Expansión y refuerzo	Fin de la expansión; Europa debe defenderse
Hemisferio Occidental	Cooperación	Esfera exclusiva de influencia
Seguridad interior	Democracia y resiliencia	Frontera, identidad, industria
Tecnología	Gobernanza compartida	Autonomía tecnológica y control
Diplomacia	Cooperativa en valores	Transaccional y coercitiva

8. Conclusiones: Aislacionismo renovado, fin del liberalismo y retorno del realismo duro

La ESN-2025 marca un punto de ruptura histórico: supone, en la práctica, la clausura del ciclo liberal-internacionalista que definió la política estadounidense desde 1991 y el retorno explícito a una lógica de realismo duro, centrado en poder, soberanía, fronteras y esferas de influencia. Lo que emerge no es una mera rectificación táctica, sino un cambio de paradigma que reconfigura el papel de Estados Unidos en el mundo.

La estrategia abandona la idea de un EE. UU. que lidera un orden global universalista y normativo. Ese proyecto —que había estructurado la expansión de la OTAN, la promoción de la democracia, las intervenciones humanitarias y la defensa de instituciones supranacionales— aparece descrito como un error histórico, una expansión artificial del «interés nacional» que dispersó prioridades y debilitó al propio país. En su

lugar, la ESN-2025 propone un retorno al núcleo tradicional del interés nacional estadounidense, entendiendo la política exterior como una herramienta estrictamente funcional para proteger la seguridad interna, la primacía industrial, la cohesión cultural y la hegemonía hemisférica.

Es aquí donde se percibe el nuevo aislacionismo, no como retirada completa del escenario internacional, sino como una reducción drástica del radio de compromisos. La prioridad absoluta pasa a ser el homeland y el Hemisferio Occidental, mientras Europa y Oriente Medio dejan de ser teatros centrales y pasan a depender de la capacidad —y voluntad— de los actores locales. Lejos del internacionalismo liberal, que buscaba profundidad estratégica a través de la interdependencia, esta estrategia promueve un aislacionismo selectivo: Estados Unidos ya no sostendrá estructuras de seguridad que no contribuyan directamente a su posición en la competición entre grandes potencias, especialmente frente a China.

Este repliegue del compromiso universalista supone, por extensión, la defunción del liberalismo estratégico. Las instituciones multinacionales, la expansión de la OTAN, la gobernanza compartida, la defensa de la democracia y el multilateralismo normativo

desaparecen como pilares. El documento critica abiertamente el transnacionalismo —particularmente el europeo— por erosionar soberanías nacionales, desincentivar la autonomía estratégica y debilitar identidades colectivas. Por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, Washington no se muestra como el garante de la arquitectura internacional, sino como una potencia que se desentiende de su papel de «administrador global" y antepone su capacidad de acción soberana a cualquier régimen normativo supranacional.

Este viraje consolida el retorno del realismo duro como marco rector. La estrategia asume abiertamente que el sistema internacional es un espacio de competición entre potencias y no un ecosistema cooperativo regulado por normas universales. La seguridad se define en términos de equilibrio de poder, disuasión, contención y supremacía material, no de orden internacional «basado en reglas". Europa se describe no como un socio normativo, sino como una región debilitada cuya crisis demográfica, migratoria y regulatoria la sitúa al borde de un colapso civilizacional. Rusia deja de ser objeto de castigo y pasa a ser un actor con el que es necesario restaurar una estabilidad estratégica clásica, basada en límites, acuerdos pragmáticos y reconocimiento de esferas.

En esta óptica, Ucrania ya no es el emblema de la defensa de la democracia, sino un conflicto que debe cerrarse rápidamente para evitar que Europa se hunda y arrastre a Estados Unidos hacia un desgaste estratégico incompatible con la competición con China. La victoria total deja de ser un objetivo; la gestión del riesgo y la consolidación del equilibrio sustituyen a la ambición moralizante del liberalismo.

Frente a este retorno del realismo duro, el aislacionismo selectivo funciona como su complemento operativo: Washington mantiene presencia donde es indispensable para preservar su primacía frente a China y asegurar su soberanía interna, pero reduce o condiciona severamente su compromiso en regiones donde el beneficio estratégico no compensa el coste. La política exterior estadounidense deja de ser expansiva y se vuelve instrumental, defensiva, transaccional.

En conjunto, la ESN-2025 cristaliza un giro doctrinal que rompe con tres décadas de estrategia liberal y anuncia una etapa nueva en la que Estados Unidos ya no busca modelar el mundo, sino proteger su mundo. La hegemonía ya no se concibe como liderazgo moral ni institucional, sino como capacidad de imponer costes, asegurar cadenas de suministro, controlar regiones críticas y evitar la intromisión de rivales en su hemisferio. Es la reaparición sin ambages del realismo de esferas de influencia, un regreso a la política de poder que la posguerra fría había intentado dejar atrás, pero que esta estrategia reivindica con claridad.

Francisco Márquez de la Rubia
Analista principal del IEEE

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

boie3

Documentos

OPINIÓN

índice



Documentos
OPINIÓN

667 Vietnam recurre a la «diplomacia del bambú» para convertirse en el próximo dragón asiático. Isidre Ambrós

685 La consolidación de Azerbaiyán como potencia geopolítica y energética regional. Rafael Santiago Orti

701 La visión estratégica de la República Popular China en la nueva era: análisis del Libro Blanco sobre Seguridad Nacional (2025). Mario Laborie Iglesias

722 Ponencia sobre la figura intelectual de Andrés González Martín. Reflexiones sobre el libro «Líder, poder y guerra. Escritos de Geoestrategia». Federico Aznar Fernández-Montesinos

729 Las aguas esculpidas: la Corona y la lengua española. Ignacio Cartagena Núñez

753 La Guerra Cognitiva en el Conflicto de la Franja de Gaza y Cisjordania (2025). Luis De Sebastián Quetglas

773 España en Centroamérica. Sergio Ramírez

783 La geopolítica y la innovación militar en la era de los sistemas no tripulados. Luis F. Rey Arroyo

795 El Revisionismo Chino y la importancia de Vietnam. Miguel Jesús Cifuentes González

811 Entre Mahan y Mackinder: El Estrecho de Magallanes como pivote geopolítico austral. José Ignacio Alvarez Chaigneau

826 Combatiendo el terrorismo con cómics y animación: las ventajas para el mundo de la seguridad. Guillermo Rojo Casas

848 Una nueva dimensión de la asimetría del conflicto armado. Jesús De Miguel Sebastián

866 Dos Estados, una misma cultura. María Herrero Martínez

892 Las EMSP como herramientas geopolíticas, ¿fin de una era? Félix Ortega Medina

908 Los swing states, otra cara del orden multipolar. Jacobo Morillo Llovo

925 El Sur Global de China: Marco Teórico, Identidad Narrativa y Gobernanza Práctica. Yingying Fu y Eduardo Olier

953 Crisis política en Corea del Sur. De la ley marcial a la elección de un nuevo gobierno. Ignacio M. García-Galán

970 La nueva era de la navegación: combustibles limpios para salvar los océanos. Bartolomé Cánovas Sánchez

994 El despertar de España como mediador entre la UE y China. Laia Comerma

1009 La falla haitiana: el colapso de la tierra y el poder. Yaiza Calleja de Soria

1025 El cambio de estrategia del espionaje ruso en Europa. Juan José Terrero Carrobles

1039 Groenlandia: Un nuevo paradigma en el escenario geopolítico mundial. Dª María Teresa Belmonte Sánchez, Silvia Iranzo Gutiérrez, Guillermo Echenique González, Isidro López-Aparicio Pérez, Francisco Javier Martín Rojo, Fernando Torres San José

1058 España frente a su Realidad Estratégica Marítima. Gonzalo Vázquez Orbaiceta

1074 Geopolítica y relaciones de poder en el Ártico. Mar Martínez Prieto

1099 Una visión integral de la Asociación Estratégica Ruso-China. Carolina de Amuriza, Rubén Fuster, María Elena Medrano, Cristina Villanueva y Alberto Velázquez

1137 Origen y fundamentos teóricos de la guerra multidominio y su aplicación en la guerra de Ucrania. Daniel Saurín Martínez

1161 El Departamento del Trabajo del Frente Unido (DTFU) «herramienta líquida» del Partido Comunista de China (PCCh). Luis Antonio González Francisco

1176 La nueva geopolítica del siglo XXI: La doctrina TESIS como pilar de la soberanía mineral y la seguridad nacional de España. Arnoldus M. van den Hurk

1204 Resiliencia y defensa nacional: la fortaleza de la sociedad civil en la nueva realidad geopolítica europea. Miguel Ángel Pérez Franco

1219 La «paz total» en Colombia: más sombras que luces en la transformación de la violencia. Jerónimo Ríos Sierra

1233 El hambre como arma de guerra. El papel de la FAO. Clara Núñez Vázquez

1248 La internacionalización de la economía china: implicaciones sobre el multilateralismo contemporáneo. Maria Samper Serra

1267 Movilidad Militar en Europa: Diagnóstico de limitaciones y hoja de ruta para un sistema resiliente e interoperable de despliegue rápido. Federico Aránega Alvarez

1282 Taiwán desde la perspectiva japonesa. Yamamoto Katsuya

1294 Peste Porcina Africana: Crónica de una posibilidad anunciada. Alberto Cique Moya

1310 De la hegemonía liberal al America First doctrinal. Guillem Colom Piella

1324 La identidad nacional rusa y la perpetuidad del conflicto de Ucrania. Gonzalo Rodríguez Suanzes

1343 Como China aplica tácticas de guerra económica dentro de la doctrina de guerra irrestricta. Alberto Pérez Rodríguez

Documento
Opinión

75/2025 2 de octubre de 2025

Isidre Ambrós *

Vietnam recurre a la «diplomacia del bambú» para convertirse en el próximo dragón asiático



Vietnam recurre a la «diplomacia del bambú» para convertirse en el próximo dragón asiático

Resumen:

Vietnam aspira a convertirse en una potencia económica regional en el año 2045. Para alcanzar este objetivo, los dirigentes vietnamitas promueven una ambiciosa agenda que incluye amplias reformas estructurales, la modernización del sistema económico y una apuesta decidida por la innovación y las nuevas tecnologías, así como una profunda y radical reforma administrativa. Pero estos planes aventuran enormes dificultades para su realización, como son la aparición de tensiones sociales por posibles despidos masivos o la falta de mano de obra cualificada para impulsar la innovación y las nuevas tecnologías. Unas metas que pueden verse obstaculizadas, además, por los efectos de la pugna que sostienen China y Estados Unidos por ampliar su influencia geopolítica. Un horizonte que el gobierno de Hanoi confía superar a través de su apuesta por el multilateralismo y la «diplomacia del bambú», de manera que Vietnam pueda mantener su autonomía estratégica y consolidarse como una potencia regional emergente.

Palabras clave:

Vietnam, Estados Unidos, China, To, Trump, Xi, bambú.

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.

Isidre Ambrós

Vietnam leverages «Bamboo Diplomacy» in its pursuit to become the next Asian dragon

Abstract:

Vietnam aims to become a regional economic power by the year 2045. To achieve this goal, Vietnamese leaders are promoting an ambitious agenda that includes broad structural reforms, the modernization of the economic system, and a strong commitment to innovation and new technologies, as well as a deep and radical administrative overhaul. However, these plans face significant challenges, such as the risk of social tensions due to potential mass layoffs and the shortage of skilled labor needed to drive innovation and technological advancement. These goals may also be undermined by the intensifying geopolitical rivalry between China and the United States. The Vietnamese government hopes to overcome these obstacles through a strategy rooted in multilateralism and its signature «bamboo diplomacy,» aiming to preserve strategic autonomy and position Vietnam as a rising regional power.

.

.Keywords:

Vietnam, United States, China, To, Trump, Xi, Bamboo.

Introducción

Vietnam considera que ha llegado su momento. El país del dragón azul, como se conoce también a este estado del sudeste asiático con cien millones de habitantes y más de 3.000 kilómetros de costa, estima que ha llegado la hora de prepararse para dar el gran salto adelante, ganar protagonismo internacional y convertirse en la próxima potencia económica de Asia. Una aspiración lógica, si se considera que ocupa una posición estratégica determinante en la península de Indochina, una región de gran importancia geopolítica por sus rutas marítimas, recursos naturales y disputas territoriales.

El reto, sin embargo, es colosal, si se tiene en cuenta las carencias socioeconómicas internas que adolece el país. Vietnam ha protagonizado desde 1986 un notable proceso de reformas, apertura económica y modernización, conocido como Do Moi, que le han permitido pasar con bastante éxito de una economía planificada a una economía orientada al mercado, aunque con fuerte presencia estatal. Pero ese auge económico que le ha llevado a convertirse en un centro manufacturero global, en sectores como la electrónica, la confección y la tecnología, también ha revelado debilidades para seguir avanzando en su desarrollo económico. Unas carencias entre las que destacan su baja productividad, la falta de mano de obra cualificada o un déficit de infraestructuras. Unos factores a los que se deben sumar los efectos de la creciente inestabilidad geopolítica internacional, generada por el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, con sus giros decisorios inesperados y su creciente pugna tecnológica y comercial con China.

Un complejo horizonte que añade dificultades al ambicioso proyecto del régimen comunista de Hanoi de convertir a su país en la próxima potencia económica de Asia. Una meta que aspira alcanzar manteniendo su férreo control político interno y apostando por el multilateralismo y el no alineamiento con ninguna de las grandes potencias en su política exterior. Una estrategia que hasta ahora les ha permitido mantener unas complejas relaciones con China, su principal socio comercial, al tiempo que han convertido a Estados Unidos de país enemigo cincuenta años atrás a principal aliado en materia de seguridad.

El año del cambio

Las autoridades vietnamitas han marcado en rojo en el calendario la fecha del 2025 como la del año del cambio de paradigma para el país. Es el año de la serpiente de madera, según el horóscopo vietnamita. Un símbolo que se asocia con la sabiduría y la inteligencia, pero también con la astucia y el misterio, según las creencias locales. Cualidades todas ellas de que deberán hacer gala los dirigentes del país para convertir en realidad las ambiciosas promesas que han pregonado ante la población en los últimos meses. Unas aspiraciones que el primer ministro, Pham Minh Chinh resumió cuando señaló que «un país en tiempos históricos necesita decisiones históricas»[1], según subrayó en un artículo publicado en el periódico Dan Tri para saludar el nuevo año bajo el título de «La innovación y la aceleración llevan a Vietnam hacia una nueva era».

En ese escrito, Pham apuntaba un pretencioso calendario para alcanzar unos ambiciosos objetivos estratégicos. Unas metas que deberían situar a Vietnam como un país en desarrollo, con una industria moderna y unos ingresos medios-altos para el año 2030 y que para el año 2045 deberá haberse convertido en un país desarrollado, con altos ingresos y un elevado nivel de bienestar. Unas fechas que coincidirían con la conmemoración del centenario de la fundación del Partido Comunista de Vietnam (2030) y con la del nacimiento de la República Socialista de Vietnam (2045).

Estos propósitos avanzados por el primer ministro Pham Minh Chinh sugieren, en definitiva, un golpe de timón por parte de la actual cúpula dirigente de Hanoi a la hora de diseñar los objetivos del nuevo plan quinquenal 2026-2030, así como su voluntad de ir más allá de metas a cinco años vista. Evocan la voluntad de impulsar unas iniciativas que dejen atrás la imagen de un país manufacturero de mano de obra intensiva, capaz de trasladar todos los años a más de un millón de trabajadores del campo a las fábricas para trabajos de ensamblaje, y sitúen a Vietnam en el club de los países más avanzados del planeta y en una de las tres principales potencias tecnológicas del sudeste asiático. Unas ambiciosas aspiraciones, nada fáciles de alcanzar, que responden a la voluntad de transformar el país del nuevo hombre fuerte del régimen, el secretario general del partido comunista vietnamita, To Lam.

[1] PHAM, Minh Chinh. «Innovación y aceleración para llevar a Vietnam a una nueva era». Vietnam+. 1 enero 2025. https://es.vietnamplus.vn/innovacion-y-aceleracion-para-llevar-a-vietnam-a-una-nueva-era-post213047.vnp

To Lam y la campaña anticorrupción «Horno ardiente»

Y es que, a pesar de la opacidad del régimen, nadie cuestiona, ni en Vietnam, ni en el sudeste asiático, que este dirigente político escribirá el guion de la evolución del país del dragón azul tras la cascada de dimisiones y destituciones que registró la cúpula del poder comunista vietnamita en el 2024. Una sacudida promovida por la campaña anticorrupción «Horno ardiente», impulsada en el 2016 por el entonces secretario general del partido comunista, Nguyen Phu Trong, y gestionada por el propio To Lam como ministro de Seguridad Pública. Una operación que habría acabado con la carrera de unos 17.000 burócratas[2] corruptos del partido.

Esa campaña anticorrupción fue de tal envergadura que se puede decir que pocas veces Vietnam ha experimentado tantos cambios políticos internos en tan poco tiempo desde el final de la guerra fría. A finales de abril del 2024, el comité central de partido comunista relevó a Vuong Dinh Hue de su cargo de presidente de la Asamblea Nacional (el parlamento vietnamita). Un mes antes, había aceptado la dimisión del presidente del país, Vo Vang Thuong, quien a su vez había sucedido en marzo del 2023 al depuesto presidente Nguyen Xuan Phuc, que había renunciado en enero de ese mismo año. Una cadena de dimisiones en la cúspide del poder vietnamita que se detuvo poco antes de la muerte de Nguyen Phu Trong, secretario general del partido comunista y número uno del régimen desde el 2011 hasta su fallecimiento en julio del 2024, a la edad de 80 años. Posiblemente, el último marxista-leninista del régimen de Hanoi.

Pero el luto por Nguyen Phu Trong duró poco tiempo. Apenas unos días después de que fuera enterrado, los 200 miembros del comité central de la organización comunista vietnamita se reunieron para aclamar a To Lam como nuevo secretario general del partido y hombre fuerte del régimen. Hasta ese momento, To no era muy conocido. Toda su carrera había transcurrido en el ministerio de Seguridad Pública, que dirigió desde el 2016 hasta su nombramiento como presidente del país en mayo del 2024. Un puesto gris desde el que dirigió toda la campaña anticorrupción y le permitió asegurarse la elección como sustituto de Trong en el liderazgo de la organización comunista y del país.

[2] BROWN, David. «Vietnam's new regime finds its footing. East Asia Forum. 16 January 2025. https://eastasiaforum.org/2025/01/16/vietnams-new-regime-finds-its-footing/

La era del ascenso nacional

Desde su nuevo puesto, To Lam pretende llevar a cabo un ambicioso plan estratégico para acelerar el desarrollo, la innovación y la influencia de Vietnam en la escena internacional. Una apuesta que juzga indispensable para esquivar el estancamiento económico, una situación que considera como el principal peligro para su país. Una amenaza que para neutralizarla estima imprescindible impulsar una rápida modernización, tanto económica como administrativa. Unos objetivos nada fáciles de conseguir, dado el tedioso burocratismo de la administración vietnamita y la influencia de las ineficientes empresas estatales.

En ese sentido, su estrategia difiere claramente de la de sus antecesores, que estaba guiada por la lucha contra la desviación del camino socialista y por evitar que la corrupción pudiera derrocar el régimen. To Lam se mueve por otros parámetros. Su visión para Vietnam no es la de la supervivencia del régimen, sino la del resurgimiento del país como potencia media. Un ideal que explicaría que apenas diez días después de asumir el cargo de secretario general del partido comunista, tras haber ejercido la presidencia del país entre mayo y octubre del 2024, To Lam proclamara una nueva era: la era del ascenso nacional[3].

Se trata de una nueva etapa en la que el régimen pretende priorizar la modernización del país en lugar de la simple gestión del devenir político. Un arriesgado envite cuya materialización To Lam ha vinculado a unas fechas claves de la historia reciente del país, como son la fundación del partido comunista (2030) y la conmemoración del centenario de la proclamación de la República Socialista de Vietnam (2045). Unas metas que incluyen una apuesta decidida por el desarrollo a través de la innovación y la transformación digital, la reforma institucional, la expansión de las infraestructuras, el crecimiento verde y una mayor influencia del país a nivel internacional. Un ambicioso esquema que recuerda al diseñado por su poderoso vecino del norte, la China de Xi Jinping, quien también promueve la misma estrategia de potenciación nacional y ha fijado su objetivo final de liderar el planeta para la conmemoración del centenario del nacimiento de la República Popular de China, en el año 2049.

[3] XUAN, Dung Phan. «Vietnam's Era of 'National Rise': Great expectations». Fulcrum, Analysis on Southeast Asia. 31 January 2025. https://fulcrum.sg/vietnams-era-of-national-rise-great-expectations/

La realidad es que un año después de su nombramiento, la impronta de To Lam se puede percibir ya en las directrices estratégicas que discute el comité central del partido comunista vietnamita para el próximo plan quinquenal 2026-2030, en comparación con los objetivos del periodo 2021-2025. Las metas fijadas para este último lustro se centraron en la recuperación y la estabilización económica, tras los desafíos que acarrearon la pandemia de la Covid-19 y la ralentización económica global que provocó. El plan para los cinco años venideros, que deberá adoptarse en enero del 2026, apunta, en cambio, unos horizontes mucho más ambiciosos, enfocados a las nuevas tecnologías y el desarrollo sostenible. Un panorama que poco tiene que ver con el modelo de ensamblaje de bajo valor añadido que ha prevalecido hasta ahora en Vietnam y que To Lam pretende dejar atrás, poniendo énfasis en que el motor clave del crecimiento económico debe ser la tecnología.

Y es que el nuevo líder vietnamita piensa que sólo es posible modernizar el país si hay una apuesta decidida por la innovación tecnológica y que ello sólo se puede lograr con un ritmo de crecimiento económico de dos dígitos en los próximos años. Una capacidad de desarrollo que debería elevar a Vietnam a la condición de nación de altas retribuciones para la década de los años cuarenta de este siglo, según los planes de Hanoi. Un objetivo que supondría para los vietnamitas tener unos ingresos per cápita superiores a 14.000 dólares, frente a los 4.700 dólares registrados en el 2024[4].

Objetivos ambiciosos

Un horizonte que el politburó del partido Comunista de Vietnam esbozó en una importante resolución adoptada en diciembre del 2024[5], en la que trazó las líneas maestras del desarrollo de Vietnam para las próximas dos décadas. En ese documento subraya que para el 2030 el país deberá haberse consolidado como una de las tres principales potencias del sudeste asiático. Su economía digital deberá representar al menos el 30 por ciento del PIB y las exportaciones de alta tecnología alcanzar al menos

[4] ANH, Nhi. «Vietnam's GDP in 2024 expands 7.09%». Vietnam Economic Times. 6 January 2025. https://en.vneconomy.vn/vietnams-gdp-in-2024-expands-7-09.htm

[5] Periódico electrónico del Gobierno de Vietnam. «Texto completo: Resolución 57-NQ/TW sobre avances en ciencia, tecnología, innovación y transformación digital nacional». Periódico electrónico del Gobierno de Vietnam. 15 Julio 2025. https://xaydungchinhsach.chinhphu.vn/toan-van-nghi-quyet-ve-dot-pha-phat-trien-khoa-hoc-cong-nghe-doi-moi-sang-tao-va-chuyen-doi-so-quoc-gia-119241224180048642.htm

el 50 por ciento del total. Para ello, el gasto en investigación y desarrollo deberá ser de al menos el 2 por ciento del PIB y se destinará al menos el 3 por ciento del gasto presupuestario a la innovación y la transformación digital.

A su vez, la cúpula de la organización comunista subraya que el país del dragón azul deberá haberse convertido para el año 2045 en uno de los principales centros de industria tecnológica digital del planeta. Metas, todas ellas, altamente ambiciosas y de difícil realización, en la medida que Vietnam precisa para ello de un número ingente de trabajadores cualificados de los que no dispone actualmente.

En ese afán por modernizar el país, el régimen de Hanoi ha dado luz verde, asimismo, a varios megaproyectos de infraestructuras que llevaban tiempo estancados. Entre ellos, destaca la construcción de un ferrocarril de alta velocidad que atraviese el país de norte a sur, estimado en 67.000 millones de dólares, así como una conexión ferroviaria con China por valor de más de 7.000 millones de dólares[6]. Proyectos a los que se añaden los planes para construir dos centrales nucleares, con un coste estimado de 16.000 millones de dólares[7], y nuevos puertos de aguas profundas, destinados a atraer parte del enorme tráfico marítimo que circula por el mar de China Meridional, ganar proyección internacional y atraer inversión extranjera.

Y todo ello acompañado de unos planes para la reestructuración y reducción de los ministerios y de los departamentos del partido comunista. Una operación destinada a eliminar duplicidades, ganar agilidad burocrática y hacer el país más atractivo al capital extranjero. Una iniciativa que supondrá disminuir las agencias ministeriales de 22 a 17[8], así como la supresión aproximada de unos 100.000 empleos en el sector público. Un colectivo que se estima que representa el 20 por ciento del total de trabajadores públicos y de la organización comunista. Todo ello en paralelo a la realización de una enorme reorganización administrativa territorial -la mayor en cuatro décadas-, que conllevará pasar de sus actuales 63 provincias y municipios a tan solo 34[9]. Una reestructuración

[6] LIENG, Hoang. «Vietnam Oks $67bn bullet train for 5-hour trip north to south. Nikkei Asia. 2 December 2024. https://asia.nikkei.com/Business/Transportation/Vietnam-OKs-67bn-bullet-train-for-5-hour-trip-north-to-south

[7] XUAN, Dung Phan. «Vietnam goes big in its sprint to 2030». Southeat Asia Forum. 23 April 2025. https://eastasiaforum.org/2025/04/23/vietnam-goes-big-in-its-sprint-to-2030/

[8] XUAN, Dung Phan. «Vietnam goes big in its sprint to 2030». Southeat Asia Forum. 23 April 2025. https://eastasiaforum.org/2025/04/23/vietnam-goes-big-in-its-sprint-to-2030/

[9] Vietnam News. «Provisional list of new names for 34 provincies, cities in Vietnam». Vietnam News. 14 April 2025. https://vietnamnews.vn/politics-laws/1695765/provisional-list-of-new-names-for-34-provinces-cities-in-viet-nam.html

que tiene como finalidad crear un aparato estatal más eficiente y ágil, además de proyectar una imagen de país más moderno y efectivo a nivel internacional.

«Diplomacia del bambú» y los «cuatro noes»

To Lam, sin embargo, no lo apuesta todo a la audacia. Sus planes incluyen una combinación de enorme ambición en política interna y un pragmatismo realista en materia exterior. Una mezcla que propugna modernizar y dinamizar la sociedad vietnamita, al tiempo que retiene los principios básicos de la política exterior de Hanoi para extender la influencia internacional de Vietnam. Una línea de acción, que se sustenta en la férrea voluntad de sus dirigentes por mantener la imagen de Vietnam como un país neutral e independiente ante las grandes potencias. Prueba de ello es que, en el espacio de diez meses, este país del sudeste asiático acogió las visitas del presidente estadounidense, Joe Biden, el de China, Xi Jinping, y el de Rusia, Vladimir Putin. Y de los tres líderes, el gobierno de Hanoi arrancó un aumento de la cooperación y la inversión de estos países en Vietnam.

Una demostración de esta colaboración es el compromiso de China en participar en un proyecto de construcción de una línea de ferrocarril que conecte el norte de Vietnam con el suroeste del gigante asiático[10]. Rusia, por su parte, colabora en el programa nuclear vietnamita para construir plantas y centros de energía nuclear para lograr la autosuficiencia energética[11]. Y las principales empresas tecnológicas estadounidenses están aumentando su presencia en el país, como es el caso de la firma Nvidia, que ya ha llegado a acuerdos con las autoridades vietnamitas para establecer dos centros de inteligencia artificial[12].

Estos compromisos con las tres principales potencias mundiales ponen de relieve el pragmatismo y la idea de multilateralismo con que se mueven los dirigentes vietnamitas en el escenario internacional, aunque también su dependencia de las grandes potencias. Una capacidad de acción que se rige por la denominada «diplomacia del bambú» y el

[10] HOANG, Thi Ah. «Xi's visit to Vietnam: It's not all about Trump». Fulcrum Analysis on Southeast Asia. 17 April 2025. https://fulcrum.sg/xis-visit-to-vietnam-its-not-all-about-trump/
[11] Associated Press News. «Vietnam and Russia sign an agreement to expand cooperation on nuclear energy». AP News. 14 January 2025. https://apnews.com/article/vietnam-russia-putin-nuclear-energy-ukraine-climate-832d3ff55fda8ed9d5d2a3f518e5d4c4
[12] NGUYEN, Tien. «NVIDIA expansion into Vietnam: Potential for AI sector growth». Vietnam Briefing. 11 December 2024. https://www.vietnam-briefing.com/news/nvidia-expansion-into-vietnam-potential-for-ai-sector-growth.html/

principio de los «cuatro noes» que Vietnam adoptó con su programa de reformas, denominado «Do Moi» o renovación, en 1986. Unos fundamentos que se sustentan en cuatro principios: no participar en alianzas militares, no apoyar a ningún país para actuar contra otro, no permitir bases extranjeras en el territorio nacional y no usar la fuerza ni amenazar con usarla en las relaciones.

Unos principios que en el año 2019 los líderes vietnamitas elevaron a reglas rectoras estratégicas en la salvaguardia del país, al incorporarlas al libro blanco de la defensa que adoptaron ese año. Unos fundamentos que constituyen una actualización de la doctrina básica declarada en el 2016 por el entonces hombre fuerte del régimen, el secretario general del partido comunista, Nguyen Phu Trong.

Se trata de unos ideales a los que Nguyen sumó la estrategia diplomática que definió como la «diplomacia del bambú», que consiste en la combinación de resiliencia y adaptabilidad para superar las adversidades. Unos principios que se han convertido en la piedra angular de la estrategia de Hanoi en sus relaciones internacionales y que, simbólicamente, responden a la descripción de esa planta característica del país: raíces fuertes, tronco robusto y ramas flexibles. Unos fundamentos imprescindibles para navegar por las procelosas aguas de la geopolítica global.

Una demostración palpable del funcionamiento de esa «diplomacia del bambú» ha sido como ha abordado Hanoi la guerra de Ucrania. Vietnam es, junto con Tailandia y Filipinas, un aliado incondicional de Estados Unidos en el sudeste asiático en materia de seguridad, en respuesta a la influencia creciente de China en la región del mar Meridional de China. Pero, al mismo tiempo, el régimen vietnamita mantiene unos vínculos con Moscú que se remontan a los años sesenta del siglo pasado, cuando su territorio era un campo de batalla. Una relación que se tradujo en abstenciones a la hora de votar sanciones contra Rusia en la ONU. Sin embargo, ello no ha impedido que Hanoi también haya tendido la mano a Ucrania, expresándole su solidaridad y su apoyo a la soberanía y la integridad territorial. Una actitud que revela la habilidad con que los dirigentes de Vietnam recurren a la «diplomacia del bambú» para sortear situaciones complejas y seguir manteniendo buenas relaciones con los contendientes de ese conflicto bélico.

Cuatro años difíciles

Pero la realidad es que el proyecto de convertir Vietnam en una nación desarrollada de altos ingresos para el 2045, con el que sueña To Lam, se enfrenta a enormes desafíos que dificultarán su materialización, tanto en el ámbito de la política interior como exterior. En el campo interno, la profunda reestructuración administrativa que pretende llevar a cabo aventura riesgos enormes, ya que su implementación puede generar una parálisis en la toma de decisiones y, en consecuencia, perturbar la gobernanza del país. A su vez, la realización de los grandes proyectos de infraestructuras planeados supondrá, con toda seguridad, una carga financiera adicional en los presupuestos, que sin duda repercutirá en otras partidas de las cuentas del país, al margen de los posibles retrasos con sus consiguientes sobrecostos y malestar social. En definitiva, un panorama que esboza un horizonte complicado para el régimen comunista de Hanoi. Una coyuntura que, además, puede complicarse por los posibles efectos de una imprevisible y cambiante situación internacional.

Los planes de To Lam enfrentan asimismo una creciente inestabilidad geopolítica global, generada por el regreso de Donald Trump a la Casa Blanca, quien con sus disposiciones ejecutivas ha trastocado el orden internacional establecido tras la Segunda Guerra Mundial. Una situación que se ha vuelto especialmente volátil y que obligará a los dirigentes vietnamitas a emplearse a fondo con la «diplomacia del bambú», para mantener su independencia y no tener que alinearse con alguna de las dos superpotencias. A fin de cuentas, el éxito del proyecto del líder vietnamita, de convertir a su país en la próxima potencia emergente de Asia, dependerá en gran medida de que pueda sortear las presiones de Estados Unidos y China para alinearse en su bando contra la otra superpotencia y evitar que sus planes encallen.

Hanoi ante los vaivenes de Trump

Un dilema que Trump ya ha intentado imponer a To Lam con sus primeras decisiones. La primera, y más dolorosa, fue la suspensión de numerosos programas de ayuda de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). Una medida que constituye un serio obstáculo para los planes del gobierno de Hanoi, ya que el freno a estas ayudas supone un serio revés para el desarrollo en áreas

como la salud, la educación, el medio ambiente y el cambio climático, así como en la gestión de las consecuencias de la guerra contra Estados Unidos. Una iniciativa que dejará sin recursos a numerosas provincias y ciudades de Vietnam para seguir prestando esos servicios a la población. Unos fondos que en el 2023, ascendieron a 150 millones de dólares[13].

Una disyuntiva que Trump extendió luego al campo comercial, con su voluntad de imponer fuertes aranceles a los países exportadores de productos de bajo valor agregado que generan déficit comercial a Estados Unidos, como es el caso de Vietnam. Un país cuyas ventas al mercado estadounidense alcanzaron los 136.600 millones de dólares en el 2024, casi el 30 por ciento de su PIB, con un superávit comercial de 123.500 millones de dólares[14], lo que le ha convertido en el tercer mayor contribuyente mundial al déficit comercial estadounidense, después de China y México, y en blanco de las iras de Trump.

Unas cifras que impulsaron al inquilino de la Casa Blanca a amenazar en abril a Hanoi con aplicar un arancel del 46 por ciento a sus productos, con el fin de sentar a los vietnamitas a buscar una solución para corregir ese abultado déficit comercial y convertirlos en un país aliado frente a China. Un gravamen cuya aplicación podía cuestionar el ambicioso objetivo de los líderes vietnamitas de lograr que la economía de su país crezca un 8 por ciento este año 2025[15] y se sitúe en la senda de aumentar su PIB a un ritmo de dos dígitos en los próximos años.

El órdago le salió bien a Trump, ya que obligó a To Lam a negociar una solución satisfactoria para ambas partes. Una compatibilización de objetivos que seguramente resultó más difícil de lograr que lo que habían previsto los negociadores vietnamitas, entre otras cosas porque Trump no siente una especial simpatía por Vietnam. Un país al que en su primer mandato calificó como «el peor abusador de todos»[16] por su incidencia

[13] MINH, Nga. «USAID's decades-long aid in Vietnam faces uncertainty amid US government overhaul». Vn Express International. 6 February 2025. https://e.vnexpress.net/news/news/usaid-s-decades-long-aid-in-vietnam-faces-uncertainty-amid-us-government-overhaul-4846630.html...
[14] STRANGIO, Sebastian. «US pressuring Vietnam to downgrade economic ties with China: Report». The Diplomat. 4 June 2025. https://thediplomat.com/2025/06/us-pressuring-vietnam-to-downgrade-economic-ties-with-china-report/
[15] VUVING, Alexandre L. «A turning point in Vietnam's politics». The Diplomat. 30 January 2025. https://thediplomat.com/2025/01/a-turning-point-in-vietnams-politics/
[16] JANSSEN, Peter. «No stopping Vietnam's trade war juggernaut». Asia Times. 19 July 2019. https://asiatimes.com/2019/07/no-stopping-vietnams-trade-war-juggernaut/#

en el comercio estadounidense. Una aversión que tiene su origen en el fuerte incremento que han experimentado las exportaciones de Vietnam a Estados Unidos en los últimos años y su coincidencia con un aumento similar de las importaciones vietnamitas procedentes de China. Una evolución que ha llevado a Washington a relacionar ambos desarrollos y a sospechar que las empresas chinas utilizan el país del sudeste asiático como puerta trasera para acceder al mercado estadounidense y burlar así los aranceles a los productos procedentes del gigante asiático.

Finalmente, los equipos negociadores de ambos países alcanzaron un acuerdo tras varias semanas de discusiones. El consenso se fraguó en torno a una tasa del 20 por ciento para todos los productos vietnamitas exportados a Estados Unidos, más un arancel del 40 por ciento para los bienes que se consideren transbordados de China[17]. Ambos países también acordaron reducir a cero los gravámenes vietnamitas a los productos procedentes de Estados Unidos, incluyendo los vehículos todoterreno y de gran cilindrada.

Pragmatismo por encima de todo

A primera vista, el resultado del acuerdo parece favorable a la diplomacia estadounidense, pero un análisis más sosegado deja entrever el pragmatismo negociador de los vietnamitas y la aplicación de su «diplomacia del bambú». Sus productos serán gravados con una tasa del 20 por ciento, pero la cifra es inferior a lo que se esperaba en Hanoi. Los técnicos vietnamitas calculaban reducir la exigencia estadounidense del 46 por ciento a una horquilla de entre el 22 y el 28 por ciento[18], según una información de la agencia Reuters. Un resultado que no debe agradar a To Lam, pero que tampoco quiebra sus planes de desarrollo económico a medio y largo plazo. Como tampoco debe inquietar mucho al gobierno de Hanoi la no aplicación de aranceles a las importaciones estadounidenses, ya que la mayoría de los productos están fuera del

[17] STRANGIO, Sebastian. «Trump says US and Vietnam have reached an agreement on tariffs». The Diplomat. 3 July 2025. https://thediplomat.com/2025/07/trump-says-us-and-vietnam-have-reached-an-agreement-on-tariffs/

[18] STRANGIO, Sebastian. «Trump says US and Vietnam have reached an agreement on tariffs». The Diplomat. 3 July 2025. https://thediplomat.com/2025/07/trump-says-us-and-vietnam-have-reached-an-agreement-on-tariffs/

alcance de consumidor vietnamita, cuya renta per cápita fue de 4.700 dólares el año pasado[19].

Ahora bien, la respuesta de Vietnam a la presión transaccional de Trump no se limitó a sentarse a negociar unos aranceles. En un calculado pragmatismo, las autoridades vietnamitas respondieron a Washington con una acelerada oferta de construcción de un resort de lujo, con un campo de golf, valorado en 1.500 millones de dólares[20], situado cerca de Hanoi y a cuya ceremonia de colocación de la primera piedra, en el mes de mayo, acudió Eric, uno de los hijos de Donald Trump.

El gobierno de Hanoi, sin embargo, evitó presentar este proyecto inmobiliario como una iniciativa diplomática y lo planteó como parte de su esfuerzo por proyectar una agenda favorable a las empresas. Esgrimió, en ese sentido, la rapidez con que se aprobó dicho complejo turístico como parte de la iniciativa de To Lam para mejorar la efectividad de los cambios administrativos, así como la voluntad de fomentar la inversión privada, nacional y extranjera, con el fin de estimular el empleo, el turismo y el crecimiento regional. Pero también como un mensaje de que las empresas estadounidenses, y en general el capital extranjero, están interesadas en invertir en Vietnam.

La alargada sombra de China

Pero el verdadero trasfondo del pulso arancelario que Washington planteó a Hanoi no era otro que debilitar a China, que es la verdadera obsesión de Donald Trump. En esa negociación la Casa Blanca aspiraba a conseguir reducir los lazos económicos que vinculan a Vietnam con Pekín. De ahí su insistencia en actuar contra los transbordos, ya que muchos de los productos que Vietnam exporta tienen insumos fabricados en el gigante asiático y muchas empresas de ese país han establecido fábricas en Vietnam para atender el mercado estadounidense. En los últimos meses, sin embargo, el gobierno vietnamita ha endurecido las normas de origen para salvaguardar el «made in Vietnam» y ha elevado los porcentajes de fabricación nacional. Una decisión que, a partir de ahora,

[19] HUAXIA. «Vietnam's GDP per capita income reaches 4,700 USD in 2024». Xinhua News Agency. 7 January 2025. https://english.news.cn/20250107/4ea50edda1ec48569ab58a3ee0f59364/c.html

[20] DIEN, Luong y HOANG Thi Ha.» In Trump's tariff wars, Vetnam's bold gambit isn't for everyone». Nikkei Asia, 11 June 2025. https://asia.nikkei.com/Opinion/In-Trump-s-tariff-wars-Vietnam-s-bold-gambit-isn-t-for-everyone

complicará a las aduanas estadounidenses dilucidar cuando un producto importado de Vietnam es genuino (aunque contenga insumos de otro país) o es transbordado.

La realidad, sin embargo, es que la aspiración estadounidense de lograr reducir los lazos entre Vietnam y China suena a palabras mayores para el régimen vietnamita. Para Hanoi supondría traspasar una de sus líneas rojas en materia de política exterior, ya que significaría unirse a una coalición contra China liderada por Estados Unidos. Una decisión con fuertes implicaciones económicas, sociales y políticas, ya que dañaría las relaciones de Hanoi con Pekín, lo que supondría poner en peligro el éxito de la ambiciosa agenda de reformas que impulsa el gobierno vietnamita, en la medida que el gigante asiático es visto como una poderosa fuente de inversión y ayuda económica para el régimen vietnamita. Pero por otra parte, To Lam tampoco puede enemistarse con la Casa Blanca, su principal aliado en materia de seguridad frente a la asertiva política del gigante asiático en el mar Meridional de China, ya que esas desavenencias podrían frenar las exportaciones de su país al mercado estadounidense y provocar la pérdida de miles de empleos en el país del dragón azul, con la consiguiente inestabilidad social. Un panorama que el régimen comunista de Hanoi evita por todos los medios y explica el tiento con que actúan los diplomáticos vietnamitas ante las dos superpotencias.

La visita de Xi Jinping

En este sentido, la visita del presidente chino, Xi Jinping, a Hanoi a mediados de abril, en medio de las amenazas arancelarias de Donald Trump, se puede considerar que fue una auténtica prueba de fuego para evaluar la capacidad de Vietnam para equilibrar las relaciones con las dos superpotencias. Por entonces, el gobierno de Hanoi estaba en plenas negociaciones comerciales con Washington, pero ello no fue óbice para que los dirigentes vietnamitas optasen por estabilizar las relaciones con Pekín y salvaguardar así el futuro desarrollo de Vietnam. Una apuesta lógica, si se tiene en cuenta que una de las principales prioridades de Hanoi para la próxima década es la de promover un desarrollo económico impulsado por la inversión, lo que requerirá una mayor cooperación en infraestructuras con China. Un país que es el principal socio comercial de Vietnam desde el 2004, con un comercio bilateral que superó los 260.000 millones de dólares en

el 2024[21], siendo los sectores de maquinaria, electrónica y la agricultura los principales protagonistas de este comercio bilateral.

En ese sentido, el encuentro en Hanoi entre Xi Jinping y To Lam sirvió para reforzar los lazos entre ambos países. Una cooperación que se plasmó en unos acuerdos que servirán para poner en marcha la ambiciosa agenda de reformas del líder vietnamita en los ámbitos del transporte por carretera, las infraestructuras energéticas, puertos marítimos, logística, transporte aéreo y ferrocarriles de alta velocidad, así como en los ámbitos de la inteligencia artificial y las tecnologías verdes. Unos compromisos que ponen de manifiesto el protagonismo que tendrá el gigante asiático en el desarrollo de Vietnam en la próxima década. Una confianza política de los líderes vietnamitas hacia Pekín sin precedentes en los últimos tiempos.

La realidad, sin embargo, es que esa confianza política es mutua entre los dos países y va mucho más allá del comercio bilateral. Y es que Vietnam se ha convertido en un país clave para el desarrollo de la estrategia de las nuevas Rutas de la Seda que impulsa Pekín, pero también es un enclave fundamental para las empresas chinas que buscan eludir los aranceles que Estados Unidos y otros países occidentales imponen a los productos fabricados en el gigante asiático. Pekín, por su parte, financia gran parte de los proyectos de infraestructura vietnamita a través del banco de comercio exterior Exim Bank, entre ellos la nueva línea ferroviaria que unirá el sur de China con el norte de Vietnam. Una financiación que debe contribuir a que el régimen vietnamita alcance los objetivos trazados en su plan de desarrollo.

Por el momento, se puede afirmar que el gobierno de Hanoi ya ha alcanzado una primera meta, al ser admitido el pasado mes de junio como miembro asociado a los BRICS, el grupo de grandes economías emergentes. Una adhesión en la que China jugó un importante papel de apoyo, como país motor de esa asociación de estados que engloba a casi la mitad de la población mundial y a un 40 por ciento de la riqueza mundial producida en paridad de poder adquisitivo[22].

[21] Vietnam Plus, «Vietnam-China economic and trade cooperation maintains strong growth momentum». Vietnam Plus. 11 April 2025. https://en.vietnamplus.vn/vietnam-china-economic-and-trade-cooperation-maintains-strong-growth-momentum-post313236.vnp

[22] PRAZERES, Leandro. «Por qué Trump acusa a los países BRICS de ir en contra de EE.UU. (y que responde el bloque)». BBC News Mundo. 7 Julio 2025. https://www.bbc.com/mundo/articles/c8xvd8yw4j5o

Y es que esa incorporación a los BRICS supone un importante respaldo a los planes de To Lam, ya que proyecta el protagonismo del país del dragón azul en el panorama internacional. Una situación que le abre la puerta a diversificar sus relaciones exteriores y reducir su dependencia de algunos mercados, además de fortalecer sus vínculos con otras potencias emergentes. Una circunstancia que le permitirá acceder a nuevas oportunidades de cooperación económica, financiera y tecnológica con otros miembros de los BRICS y aumentar así las posibilidades de éxito de sus ambiciosos planes para que Vietnam se convierta en un nuevo polo de poder económico en Asia a mediados del siglo XXI.

Conclusiones

A la luz de la actividad política que registra Vietnam se puede concluir que se halla en un periodo decisivo de su historia. Un tiempo en el que, bajo el liderazgo del actual secretario general del partido comunista y hombre fuerte del régimen, To Lam, el país enfrenta una ambiciosa hoja de ruta que tiene como horizonte el 2045, año de la conmemoración del centenario del nacimiento de la República Socialista de Vietnam. Para esa fecha el régimen comunista de Hanoi aspira a que el país se haya convertido en la próxima potencia económica de Asia y haya alcanzado el nivel de desarrollo de los países avanzados.

Para alcanzar este objetivo, el régimen comunista de Hanoi apuesta por impulsar la modernización de su economía con un ritmo de crecimiento de dos dígitos, que le permita promover la innovación, la digitalización y grandes proyectos de infraestructuras, así como atraer la inversión extranjera. Todo ello acompañado de una profunda y radical reforma administrativa para agilizar los servicios, que incluirá la reducción del número de provincias y la disminución de ministerios y departamentos del partido comunista. Una iniciativa que seguramente provocará despidos masivos de miles de funcionarios.

Objetivos todos ellos ambiciosos pero nada fáciles de alcanzar. Su éxito consolidaría a Vietnam como la próxima potencia económica de Asia, permitiéndole escapar de la denominada trampa de la renta media, en la que se han visto atrapadas muchas otras economías en desarrollo. Conseguirlo requerirá, sin embargo, grandes dosis de habilidad para equilibrar unas prioridades contrapuestas como son impulsar un rápido cambio

administrativo al tiempo que se apuesta por un continuismo político; fomentar la innovación y las nuevas tecnologías al tiempo que apuesta por las infraestructuras o consolidar un fuerte ritmo de crecimiento económico a la vez que se abordan el reto de promover las energías limpias.

Y todo ello en una época de crecientes tensiones geopolíticas y volatilidad internacional, cuyos efectos podrían dificultar la realización de las reformas internas y cuestionar la «diplomacia del bambú», que hasta ahora ha practicado Vietnam en sus relaciones con China, Rusia y Estados Unidos sin comprometer su autonomía estratégica. Un panorama internacional, basado en un orden surgido tras la Segunda Guerra Mundial, que está en crisis y apunta al alumbramiento de un nuevo sistema en el que los más fuertes impondrán su ley.

En resumen, un horizonte plagado de obstáculos que, si el país del dragón azul logra sortearlos con éxito, podría consolidarse como uno de los principales protagonistas económicos del nuevo orden asiático del siglo XXI. Un éxito que dependerá, en última instancia, de la capacidad de sus dirigentes para gestionar las reformas complejas sin generar tensiones internas, al tiempo que mantienen la autonomía estratégica frente a las potencias en pugna.

*Isidre Ambrós**
Periodista, analista especializado en Asia-Pacífico
y autor del libro «La cara oculta de China»

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

76/2025 3 de octubre de 2025

Rafael Santiago Orti *

La consolidación de Azerbaiyán como potencia geopolítica y energética regional



La consolidación de Azerbaiyán como potencia geopolítica y energética regional

Resumen:

Los recientes desarrollos geopolíticos en la región del Caspio y del Cáucaso están transformando a Azerbaiyán en un actor estratégico de primer orden. Su victoria militar en Nagorno Karabaj no solo le permitió recuperar territorios perdidos, sino que le otorgó una nueva posición de fuerza en las negociaciones regionales. El actual acercamiento con Turkmenistán, que permitiría llegar a importantes acuerdos energéticos, podría verse culminado con la creación del corredor de Zangezur. consolidando y respaldando su liderazgo regional bajo la tutela y el beneplácito de Turquía, configurándose como el principal eje comercial, logístico y energético entre Asia central y Europa. Rusia observa con preocupación estos movimientos, que amenazan su proyecto del Corredor Norte-Sur, ya debilitado por las sanciones a Irán. Las tensiones entre Moscú y Bakú se han intensificado, evidenciando un realineamiento geopolítico donde Azerbaiyán se consolida como potencia regional con ambiciones e intereses propios en el Cáucaso.

Palabras clave:

Azerbaiyán, energía, Cáucaso, geopolítica, liderazgo

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 consolidation of Azerbaijan as a regional geopolitical and energy power

Abstract:

Recent geopolitical developments in the Caspian and Caucasus regions are transforming Azerbaijan into a major strategic player. Its military victory in Nagorno-Karabakh not only allowed it to recover lost territories but also gave it a new position of strength in regional negotiations. The current rapprochement with Turkmenistan, which would allow for important energy agreements could culminate with the creation of the Zangezur Corridor, consolidating and supporting its regional leadership under the tutelage and approval of Turkey, establishing itself as the main commercial, logistical, and energy axis between Central Asia and Europe. Russia views these developments with concern, as they threaten its North-South Corridor project, already weakened by sanctions against Iran. Tensions between Moscow and Baku have intensified, evidencing a geopolitical realignment in which Azerbaijan is consolidating its position as a regional power with its own ambitions and interests, positioning itself prominently in the Caucasus.

Keywords:

Azerbaijan, energy, Caucasus, geopolitics, leadership.

Introducción

Los recientes acontecimientos geopolíticos reflejan un cambio profundo en el equilibrio de poder en el Cáucaso y Asia central, donde Rusia ve erosionada su influencia histórica mientras Azerbaiyán consolida su posición como actor clave bajo el respaldo estratégico de Turquía. Este proceso se manifiesta en varios frentes simultáneos que están redefiniendo las dinámicas regionales.

El acercamiento entre Azerbaiyán y Turkmenistán marca un punto de inflexión en el panorama energético de la región. Los recientes acuerdos entre ambos países, separados por el mar Caspio, sugieren un fortalecimiento de los vínculos que podría reconfigurar los flujos de hidrocarburos. Para Turkmenistán, tradicionalmente aislado y dependiente de Rusia y China, esta apertura hacia Azerbaiyán representa una oportunidad para diversificar sus rutas de exportación. Para Bakú, supone consolidar su papel como puente energético hacia Europa, justo cuando el continente busca alternativas a los suministros rusos. Este realineamiento perjudica claramente a Moscú, ya que debilita su proyecto de corredor energético Norte-Sur y reduce su influencia sobre Ashgabat.

Paralelamente, se observa una relativa calma en las relaciones entre Armenia y Azerbaiyán, un cambio notable tras décadas de conflicto. Los recientes encuentros entre los líderes de ambos países han mostrado un tono inusualmente cordial, motivado en gran medida por el interés azerbaiyano en desarrollar el corredor de Zangezur. Esta ruta, que pasaría por territorio armenio, conectaría directamente Azerbaiyán con su enclave de Najicheván y, por extensión, con Turquía, ofreciendo una vía más eficiente hacia los mercados europeos. Aunque persisten las tensiones subyacentes, este proyecto podría transformarse en una rara oportunidad de cooperación entre vecinos tradicionalmente enfrentados como lo han sido de un lado Armenia y del otro Azerbaiyán junto con Turquía.

Sin embargo, este panorama regional contrasta con el marcado deterioro en las relaciones directas entre Rusia y Azerbaiyán. Los últimos incidentes diplomáticos han dejado al descubierto una creciente rivalidad estratégica. La relación, antaño caracterizada por cierta cooperación pragmática, se ha vuelto cada vez más fría y calculadora.

Esta tensión refleja no solo diferencias geopolíticas inmediatas, sino también una competencia más profunda por la influencia en el Cáucaso y Asia Central, donde Azerbaiyán, fortalecido por su victoria en Nagorno-Karabaj y sus alianzas con Turquía e Israel, ya no acepta el papel de socio menor que Moscú esperaba que mantuviera.

Este complejo entramado de intereses y realineamientos sugiere que estamos ante una transformación estructural de la región, donde el tradicional dominio ruso da paso a un escenario más abierto en el que el régimen azerí consolida su poder y liderazgo. Azerbaiyán emerge como claro beneficiario de este proceso, mientras Rusia enfrenta el desafío de adaptarse a una realidad donde su capacidad para dictar los términos de la política regional se ve crecientemente cuestionada.

La cumbre Azerbaiyán-Turkmenistán

El tradicional hermetismo de Turkmenistán, ese país centroasiático conocido por su opacidad y riguroso neutralismo, está dando muestras de un notable giro en su política exterior. Lo que antaño se presentaba como una «neutralidad positiva» parece estar evolucionando hacia lo que podríamos denominar un «aperturismo diversificado», particularmente visible desde el relevo generacional que en 2022 llevó a Serdar Berdimuhamedow, hijo del anterior mandatario, a la presidencia del país[1].

Este cambio de rumbo se ha materializado en un notable incremento de contactos bilaterales con Azerbaiyán, donde las cumbres entre ambos estados se han sucedido con una frecuencia inusual. Estos encuentros, enmarcados en la cooperación entre vecinos del Caspio, responden a intereses estratégicos compartidos que trascienden la mera retórica diplomática.

La paradoja azerbaiyano-turkmena: competidores y socios necesarios

Desde una perspectiva energética, se produce una curiosa paradoja: aunque Azerbaiyán y Turkmenistán son competidores como productores de hidrocarburos, Ashgabat necesita imperiosamente de Bakú para acceder a los mercados europeos. Azerbaiyán

[1] CUTLER, Robert M. “Turkmenistan's Strategic Reentry into the Gas Diplomacy”. The Times of Central Asia, 30/07/2025. https://timesca.com/turkmenistans-strategic-reentry-into-gas-diplomacy/

se ha convertido así en el principal canal para las exportaciones turkmenas hacia Occidente, consolidando el llamado «Corredor Medio» o TITR (Ruta de Transporte Internacional Transcaspiana) que conecta China con Europa a través de Asia central y el Cáucaso.



Imagen 1: Mapa de las principales conexiones en la región Caspio-Cáucaso. Fuente: https://www.newsilkroaddiscovery.com/usaid-full-potential-of-trans-caspian-international-transport-route-yet-to-be-achieved/

Esta dinámica representa un duro revés para los intereses rusos en la región. Moscú, que contaba con Turkmenistán como pieza clave para su proyecto de corredor Norte-Sur, ve cómo su influencia se erosiona paulatinamente. La diversificación turkmena no solo debilita la posición rusa como proveedor energético dominante en Europa, sino que simboliza un cambio más profundo: las antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central están encontrando alternativas a la tradicional dependencia de Moscú.

Sin embargo, entre las ambiciones de diversificación y su materialización efectiva media un trecho considerable. Hoy en día, Rusia y China siguen siendo los principales

destinatarios del gas turkmeno[2] y las infraestructuras existentes, los acuerdos a largo plazo y las realidades geográficas imponen límites a esta reorientación estratégica. La verdadera prueba para esta nueva política exterior turkmena llegará cuando deban materializarse los acuerdos con Azerbaiyán en flujos concretos de energía hacia Europa. Solo entonces podrá evaluarse si este «aperturismo diversificado» representa un cambio estructural o simplemente un reajuste táctico en la compleja geopolítica energética de la región.

Mientras tanto, Rusia se ve obligada a contemplar, con creciente preocupación, cómo su espacio tradicional de influencia se fragmenta, en un proceso donde la combinación de cambios generacionales en el liderazgo regional y la reconfiguración de las rutas energéticas están redibujando el mapa geopolítico de Eurasia.

El Corredor Medio: un eje estratégico nacido de la convergencia geopolítica

La emergencia del Corredor Medio como ruta clave de conectividad eurasiática no es fruto del azar, sino el resultado de dos dinámicas históricas que han convergido en el momento preciso. Por un lado, encontramos la ambiciosa Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) impulsada por China, cuyo brazo centroasiático buscaba precisamente crear una red de infraestructuras que vinculara el gigante asiático con Europa a través de las antiguas repúblicas soviéticas. Este megaproyecto, inicialmente concebido como una alternativa a las rutas marítimas dominadas por Occidente, encontró en Asia central su eslabón natural.

Sin embargo, fue el estallido del conflicto en Ucrania en 2022 lo que catapultó definitivamente la relevancia estratégica de este corredor. Las sanciones occidentales a Rusia no solo alteraron el mapa energético continental, sino que fracturaron el monopolio que Moscú ejercía sobre las rutas comerciales terrestres hacia Europa. De pronto, lo que era una alternativa teórica se convirtió en una necesidad práctica: el Corredor Medio ofrecía a los países de la región -y a sus socios europeos- una vía de escape a la dependencia de las infraestructuras rusas.

[2] BERNAD-PEARL, Joshua. “Bridging the Caspian: Turkmenistan's Foreign Minister Meets With Azerbaijan's President Aliyev”. Caspian Policy Center, 07/11/2025. https://www.caspianpolicy.org/research/turkmenistan/bridging-the-caspian-turkmenistans-foreign-minister-meets-with-azerbaijans-president-aliyev

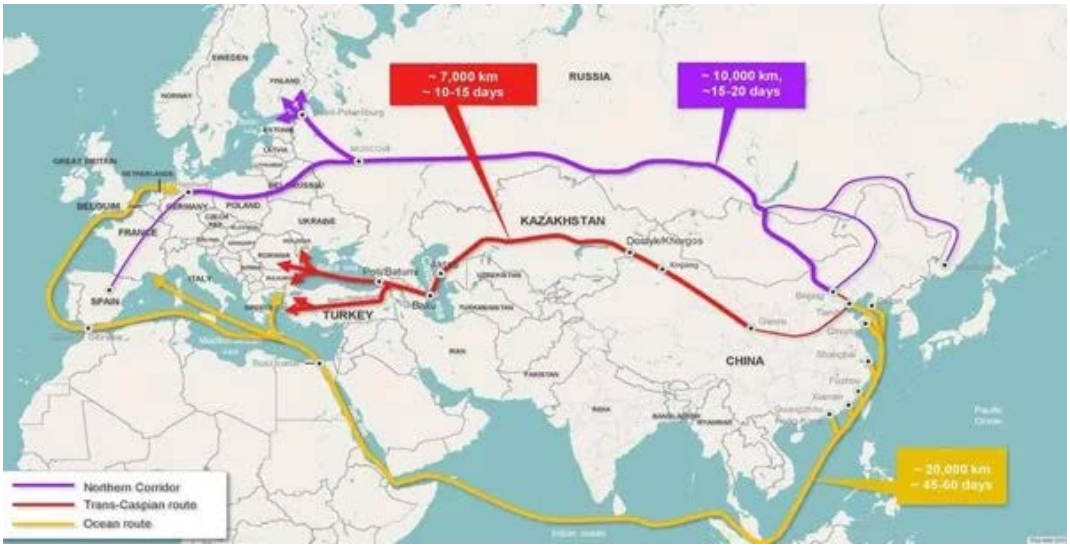


Imagen 2: Comparativa de las distintas rutas con destino Europa. Fuente: https://bakuresearchinstitute.org/en/the-trans-caspian-corridor-the-shortest-path-or-a-difficult-bridge-between-east-and-west-2/

El actual contexto geopolítico favorece especialmente el desarrollo de estas vías que atraviesan Asia Central y el Cáucaso, potenciando los movimientos pantúrquicos y revitalizando las alianzas entre países que comparten orígenes étnicos, tradiciones culturales y, cada vez más, intereses estratégicos comunes. Turquía, como principal valedor de esta identidad turcófona, ha sabido capitalizar este resurgimiento, tejiendo una red de cooperación económica y política que desafía la tradicional hegemonía rusa en la región.

La saturación kazaja y la búsqueda de alternativas

El éxito mismo del corredor ha generado nuevos desafíos logísticos. La ruta principal, que atraviesa Kazajstán para llegar al Caspio por su costa norte hacia Bakú, muestra claros síntomas de saturación. Esta congestión ha impulsado la búsqueda de vías secundarias que permitan distribuir el creciente flujo comercial.

Aquí es donde entra en juego el potencial de Turkmenistán y su litoral caspio, que podría ofrecer una ruta alternativa complementaria (Imagen 3).

Esta diversificación de rutas responde a una lógica geoeconómica imparable: a medida que Europa acelera su desvinculación energética y comercial de Rusia, los corredores que evitan territorio ruso ganan valor estratégico. El Caspio se ha convertido así en un verdadero «lago logístico», donde las conexiones entre Azerbaiyán, Kazajstán y Turkmenistán adquieren una importancia sin precedentes.



Imagen 3: Mapa del Corredor Medio en las proximidades de Europa. Fuente: https://en.azvision.az/news/177736/from-china-to-europe-%C2%A0how-middle-corridor-redefines-global-trade-routes.html.

Un nuevo mapa de influencias

Lo que comenzó como un proyecto de conectividad china está transformándose en un complejo entramado de intereses donde múltiples actores -desde Turquía hasta la UE- buscan asegurar su posición. Rusia, por su parte, contempla cómo su tradicional dominio sobre las rutas terrestres euroasiáticas se erosiona progresivamente, mientras China ve cómo su iniciativa BRI adquiere dimensiones que trascienden sus planes originales.

El desarrollo futuro del Corredor Medio dependerá de la capacidad para resolver sus actuales cuellos de botella y de la evolución del conflicto ucraniano. Pero una cosa parece clara: ha llegado para quedarse, redefiniendo los equilibrios de poder en una región que durante siglos fue dominio exclusivo de Moscú y que hoy se convierte en un espacio de competencia entre múltiples potencias.

El dilema de Rusia y la búsqueda de nuevas alternativas energéticas

Las recientes sanciones internacionales contra Irán, impuestas en el contexto de su escalada con Israel, unidas a la apertura del mercado turkmeno han impactado significativamente los planes energéticos de Rusia. Los rusos habían considerado al país persa como una ruta estratégica para eludir las restricciones occidentales y exportar sus recursos energéticos a los mercados globales. Sin embargo, el endurecimiento del cerco económico a Teherán ha obligado a Moscú a buscar urgentemente alternativas viables que aseguren la salida de sus suministros en caso de que la crisis en Oriente Medio se prolongue.

En este escenario, Rusia ha comenzado a explorar una opción polémica pero potencialmente útil: el acercamiento al régimen talibán en Afganistán[3]. Esta estrategia no solo respondería a la necesidad inmediata de encontrar nuevas rutas comerciales, sino que también contempla el acceso a los vastos recursos minerales afganos, aún poco explotados. El movimiento representa un giro significativo en la política exterior rusa, que tradicionalmente había mantenido una posición cautelosa hacia los talibanes.

Este cambio de postura evidencia la creciente desesperación de Moscú por sortear el aislamiento económico y mantener su capacidad de exportación energética. No obstante, la apuesta por Afganistán conlleva importantes riesgos: desde la inestabilidad interna del país hasta las posibles repercusiones diplomáticas de legitimar al gobierno talibán. La decisión final dependerá de cuánto se prolongue la crisis iraní y de la capacidad rusa para negociar términos favorables con un régimen conocido por su imprevisibilidad.

[3] DRURY, Flora y WILSON, Tabby, “Russia becomes first state to recognise Afghanistan's Taliban government”. BBC, 04/07/2025. https://www.bbc.com/news/articles/c78n4wely9do

Mientras tanto, la situación sigue demostrando cómo los conflictos en Oriente Medio pueden alterar los cálculos geopolíticos en regiones aparentemente distantes, forzando a potencias como Rusia a reconsiderar sus alianzas y estrategias en tiempo récord.

El corredor de Zangezur

Curiosamente, el presidente Ilham Aliyev no podría haber elegido un escenario más cargado de simbolismo para sus reuniones con los delegados turcomanos que la ciudad de Khankendi (antes Stepanakert), la otrora capital de la extinta República de Artsaj. Este gesto, que refuerza la narrativa azerbaiyana de soberanía sobre el territorio, contrasta con la delicada realidad geopolítica que enfrenta Bakú: para materializar su ansiado corredor terrestre hacia Turquía, -evitando así la ruta georgiana- Azerbaiyán depende, irónicamente, de la colaboración de Armenia.

El proyecto, que conectaría la región azerbaiyana de Najicheván con el territorio principal a través de suelo armenio, el llamado «Corredor de Zangezur», (Imagen 4) promete beneficios económicos y estratégicos para ambas partes, pero también despierta recelos profundos en Ereván. Armenia, con justificada cautela, teme que este paso se convierta en una vulneración encubierta de su soberanía, replicando las tácticas de presión que Bakú ha empleado en el pasado. Sin embargo, si se garantizan salvaguardas diplomáticas claras -como el respeto a la jurisdicción armenia sobre el corredor y mecanismos internacionales de supervisión-, la iniciativa podría transformarse en una oportunidad histórica.

Ganadores, perdedores y dificultades

Para Armenia, el corredor supondría una inyección económica significativa: no solo generaría ingresos por tránsito y servicios logísticos, sino que revitalizaría su estratégica región sur, fronteriza con Irán. Además, Ereván obtendría cierto margen de negociación en otros temas espinosos, como el estatus de los enclaves armenios aún bajo control azerbaiyano. Azerbaiyán, por su parte, consolidaría su integración territorial -al conectar con Najicheván sin intermediarios- y ahorraría los costosos peajes que ahora paga a Georgia. Turquía, principal aliado de Bakú, vería reforzado su papel como eje energético y comercial entre Asia y Europa.



Imagen 4: El Corredor de Zangezur. Fuente: https://www.cenae.org/por-queacute-iraacuten-apoya-a-armenia-contra-azerbaiyaacuten.html

Sin embargo, el plan tiene claros perdedores. Irán, cuya economía ya sufre por las sanciones occidentales, perdería relevancia como ruta alternativa para el comercio regional. Tiflis, por su parte, vería mermados los ingresos que hoy obtiene por el tránsito de mercancías azerbaiyanas, un golpe para Georgia en un momento de fragilidad política interna. No es casual que la UE apoye el proyecto: una ruta directa para el gas azerbaiyano reduciría los precios e incrementaría las alternativas a los suministros rusos.

El mayor obstáculo no es logístico, sino político. Armenia exige garantías de que el corredor no se militarizará ni servirá para exigir futuras concesiones territoriales. Bakú, mientras, insiste en que el proyecto debe operar bajo su control, circunstancia que pondría en peligro la unidad territorial de Ereván.

En este contexto de tensiones, Estados Unidos ha emergido como posible mediador, proponiendo un modelo de gestión que recuerda al histórico acuerdo del Canal de Panamá: un contrato de arrendamiento por 100 años que le otorgaría a Washington

participación en los beneficios económicos del corredor[4]. Esta fórmula, que combina seguridad operativa con incentivos económicos, podría resultar atractiva para Azerbaiyán, cuyo estrecho vínculo con Israel facilita su acercamiento a los intereses estadounidenses.

Sin embargo, Armenia mira con recelo esta opción y probablemente preferiría a la Unión Europea (Francia) como garante neutral, buscando equilibrar así la influencia de las distintas potencias en la región.

La disputa por el modelo de gestión del corredor refleja en miniatura la compleja geopolítica del Cáucaso, donde proyectos de infraestructura aparentemente técnicos se convierten en campos de batalla por la influencia entre potencias globales y regionales. La solución, si llega, probablemente requerirá concesiones dolorosas por ambas partes y un delicado equilibrio entre los intereses de los actores externos involucrados.



Imagen 5: Uno de los últimos encuentros entre los líderes armenio y azerí tuvo lugar el pasado 10 de julio en Abu Dhabi. Fuente: https://www.aa.com.tr/es/mundo/la-reuni%C3%B3n-entre-aliyev-y-pashinyan-en-abu-dabi-transcurre-en-un-ambiente-constructivo/3627394#

[4] U.S. Department of State, “Strengthening U.S. ”Türkiye Relations and Advancing Relations with Syria”, FPC Briefing 2025, https://www.state.gov/briefings-foreign-press-centers/strengthening-us-turkiye-relations-and-advancing-relations-with-syria. Fecha de consulta 10.08.2025.

Tensión en las relaciones Putin - Aliev

El extraordinario fortalecimiento de Azerbaiyán en los últimos años está redefiniendo por completo el equilibrio de poder en la región del Cáucaso, provocando un deterioro estructural en sus relaciones con Rusia que va mucho más allá de los meros desencuentros diplomáticos ocasionales. Este proceso no es casual ni unilateral, sino que responde a una compleja combinación de factores estratégicos, económicos que están transformando profundamente las dinámicas regionales[5].

Por un lado, el éxito militar de Azerbaiyán en el conflicto de Nagorno-Karabaj en 2020 y su posterior consolidación del control sobre el territorio en 2023 demostraron al mundo su capacidad para actuar con independencia del tradicional paraguas de seguridad ruso. Por otro, su alianza estratégica con Turquía -cada vez más sólida en los ámbitos militar, económico y energético- le ha proporcionado un margen de maniobra impensable hace apenas una década. A esto se suma su acercamiento a Israel, que ha convertido a Bakú en un actor clave en la compleja geopolítica de Oriente Medio, precisamente en un momento en que Rusia intensifica su apoyo a Irán.

La competencia en el sector energético añade otra capa de conflicto. Mientras Rusia ve cómo las sanciones occidentales limitan su capacidad de exportación, Azerbaiyán ha sabido posicionarse como proveedor alternativo para Europa, ampliando el gasoducto Transadriático (TAP) y fortaleciendo su papel en el Corredor Sur de gas. Esta rivalidad económica se traduce inevitablemente en tensiones políticas, especialmente cuando ambos países compiten por influir en las antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central, tradicional zona de influencia rusa.

Una espiral de tensiones sin retorno

El punto de no retorno en este deterioro bilateral podría situarse en el trágico incidente del derribo del avión de Azerbaijan Airlines, cuyas 38 víctimas mortales quedaron en el limbo de las medias disculpas rusas. La negativa de Moscú a asumir responsabilidades

[5] SANTIAGO ORTI, Rafael. “La guerra en Ucrania: El declive de la influencia rusa en Asia Central y el Cáucaso”. Documento de Opinión IEEE 98/2024. Nº 36 (Octubre - Diciembre), 2024. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/la-guerra-en-ucrania-el-declive-de-la-influencia-rusa-en-asia-central-y-el-c%C3%A1ucaso

institucionales completas envió un mensaje claro a Bakú: en el nuevo orden regional, Azerbaiyán debería resignarse a seguir siendo un actor secundario.

Sin embargo, la respuesta azerí ha sido precisamente la contraria. Los recientes acontecimientos -desde la dura reacción a la redada en Ekaterimburgo hasta la detención de los responsables de Sputnik Azerbaiyán[6]- demuestran que Bakú ya no está dispuesto a aceptar el tradicional papel de socio menor. Cada acción rusa encuentra ahora una respuesta medida pero firme por parte azerí, en una peligrosa dinámica de acción-reacción que parece condenada a intensificarse.

El futuro de las relaciones: ¿confrontación o nueva normalidad?

Esta creciente tensión no parece coyuntural, sino el reflejo de un cambio tectónico en las relaciones de poder regionales. Con Rusia debilitada por el conflicto en Ucrania y las sanciones internacionales, y Azerbaiyán fortalecido por sus victorias militares, alianzas estratégicas y recursos energéticos, el espacio para la reconciliación parece cada vez más reducido.

Los próximos acontecimientos serán cruciales para determinar si ambos países logran establecer una nueva forma de coexistencia - quizás más fría y calculadora - o si, por el contrario, la espiral de tensiones desemboca en una ruptura abierta. Lo que ya es evidente es que el Cáucaso ha dejado de ser el «patio trasero» indiscutido de Rusia, y Azerbaiyán emerge como el principal actor capaz de desafiar, con éxito creciente, la tradicional hegemonía moscovita en la región.

Conclusiones

La prolongada confrontación entre Rusia y Ucrania sigue minando la posición estratégica de Moscú en múltiples dimensiones, creando un vacío de poder que Azerbaiyán ha capitalizado con notable maestría política. Con el respaldo determinante de Turquía como aliado principal, el gobierno de Ilham Aliyev ha ejecutado una transformación geopolítica sin precedentes, posicionándose como actor indispensable en el complejo

[6] ROZANSKIJ, Vladimir, “Las muertes de azerbaiyanos en Ekaterimburgo reavivan las tensiones entre Bakú y Moscú”. Asia News, 08/07/2025. https://www.asianews.it/noticias-es/Las-muertes-de-azerbaiyanos-en-Ekaterimburgo-reavivan-las-tensiones-entre-Bak%C3%BA-y-Mosc%C3%BA-63455.html

tablero euroasiático y no sólo desafiando el tradicional dominio ruso en la región sino supliéndolo.

En el plano económico, Bakú ha implementado una estrategia de diversificación comercial magistral que ha reducido drásticamente su dependencia histórica de Rusia. Sus exportaciones energéticas encuentran ahora su mercado principal en la Unión Europea a través del gasoducto Transadriático (TAP), que transporta gas natural azerí hasta Italia. Paralelamente, ha profundizado su cooperación tecnológica con Israel, especialmente en sistemas de defensa e inteligencia, mientras consolida una alianza económica integral con Turquía que abarca desde megaproyectos de infraestructura hasta inversiones conjuntas en sectores de diversa tipología. Esta reorientación estratégica ha sido facilitada por su posición geográfica privilegiada, que lo convierte en el eslabón natural entre los mercados europeos y las emergentes rutas comerciales centroasiáticas.

El sector energético representa quizás el triunfo más significativo de la diplomacia azerí. Mientras Rusia enfrenta sanciones que debilitan su influencia energética en Europa, Azerbaiyán ha logrado posicionarse como proveedor alternativo clave mediante una infraestructura cuidadosamente planificada. El sistema TANAP que atraviesa Turquía, conecta el gasoducto del Caucaso Sur (Azerbayán-Georgia) con el Trans-Adriático (también denominado TAP que conoecta Grecia, Albania e Italia) se ha erigido como uno de los principales suministradores de gas al continente europeo, con ambiciosos y factibles planes de expansión

El potencial Corredor de Zangezur (o de Syunik, como lo denominan los armenios) actualmente en negociación, podría multiplicar exponencialmente su capacidad de transporte al conectar directamente con los mercados turcos y europeos. Simultáneamente, los recientes acuerdos con Turkmenistán amenazan con marginar aún más a Moscú al ofrecer a las repúblicas centroasiáticas una ruta exportadora independiente del tradicional eje norte-sur controlado por Rusia.

En la dimensión geopolítica, el ascenso de Azerbaiyán adquiere especial relevancia. Su alianza estratégica con Turquía, miembro de la OTAN, e Israel, potencia tecnológica, le proporciona acceso a sistemas militares avanzados y un respaldo político internacional sin precedentes. La victoria en Nagorno-Karabaj no solo ha neutralizado a Armenia como competidor regional, sino que ha demostrado la capacidad de Bakú para imponer sus

términos sin necesidad del tradicional arbitraje ruso, marcando un hito en la redistribución del poder regional.

Esta nueva realidad se ve reforzada por la inestabilidad política en Georgia y las limitaciones económicas de Tiflis, que eliminan cualquier posibilidad de desafío por parte de sus vecinos a la hegemonía azerí en el Cáucaso Sur.

Este reordenamiento del poder regional representa un revés histórico para Rusia, que ve cómo su tradicional «patio trasero» no sólo se ha transformado en un espacio de abierto de competencia multipolar, sino que Azerbaiyán está ganando momentáneamente la partida en este tablero geopolítico. Los instrumentos de influencia que Moscú empleó durante décadas (desde el control energético hasta el arbitraje de conflictos) pierden eficacia ante el pragmatismo económico y la firmeza estratégica de Bakú.

Azerbaiyán, por su parte, ha demostrado una habilidad excepcional para capitalizar las debilidades rusas, combinando una diplomacia energética agresiva con alianzas militares innovadoras. El resultado es un nuevo equilibrio de fuerzas donde Bakú emerge como potencia regional indiscutible, mientras Moscú enfrenta el desafío más serio a su influencia desde la disolución de la Unión Soviética, con capitales implicaciones que trascienden del Cáucaso y afectan el balance de poder en toda Eurasia.

*Rafael Santiago Orti**
Doctor en RRII. Profesor de la Universidad Complutense de Madrid.
@rafarueda1

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

77/2025 6 de octubre de 2025



Mario Laborie Iglesias *

La visión estratégica de la República Popular China en la nueva era: análisis del Libro Blanco sobre Seguridad Nacional (2025)

La visión estratégica de la República Popular China en la nueva era: análisis del Libro Blanco sobre Seguridad Nacional (2025)

Resumen:

El Libro Blanco sobre la «Seguridad Nacional en la Nueva Era» presenta la visión oficial de China sobre los desafíos de seguridad internos y externos, en un contexto internacional marcado por la inestabilidad y la competencia estratégica. El documento refleja el pensamiento de Xi Jinping y del liderazgo del Partido Comunista, consolidando un enfoque integral que abarca aspectos políticos, económicos, sociales, tecnológicos y culturales. China propone un modelo de seguridad centrado en la estabilidad política, la resiliencia económica y la defensa de su identidad cultural e ideológica, articulando desarrollo y seguridad como ejes inseparables. El texto reafirma la modernización militar como herramienta disuasoria y promueve la Iniciativa de Seguridad Global como alternativa a los marcos occidentales. En el ámbito regional, el documento detalla la estrategia de Pekín hacia sus vecinos, basada en la defensa de su soberanía y la cooperación multilateral. El Libro Blanco revela la intención de China de influir en las arquitecturas de seguridad regional e internacional conforme a sus intereses estratégicos. Este Documento de Opinión ofrece sus aspectos más relevantes.

Palabras clave:

China; Libro Blanco; Seguridad integral; Resiliencia económica; Modernización militar; Soberanía; Iniciativa de Seguridad Global.

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 Strategic Vision of the People's Republic of China in the "New Era": An Analysis of the White Paper on National Security (2025)

Abstract:

The White Paper on "National Security in the New Era" presents China's official vision of both domestic and external security challenges, within an international context marked by instability and strategic competition. The document reflects the thinking of Xi Jinping and the leadership of the Communist Party, consolidating a comprehensive approach that encompasses political, economic, social, technological, and cultural dimensions. China proposes a security model centred on political stability, economic resilience, and the defence of its cultural and ideological identity, linking development and security as inseparable pillars. The text reaffirms military modernization as a tool of deterrence and promotes the Global Security Initiative as an alternative to Western-led frameworks. At the regional level, the document outlines Beijing's strategy toward its neighbours, grounded in the defence of its sovereignty and multilateral cooperation. The White Paper reveals China's intention to shape regional and international security architectures in line with its strategic interests. This Opinion Paper offers its most relevant aspects.

Keywords:

China; White Paper; Holistic Security; Economic Resilience; Military Modernization, Sovereignty; Global Security Initiative.

Introducción

El mayor consenso en el análisis del vigente sistema internacional es el referido a que el caos y la anarquía son la regla dominante del inestable escenario global»[1]. El gobierno chino, en su reciente Libro Blanco «La Seguridad Nacional de China en la nueva era», coincide con esta misma perspectiva:

> «el mundo, los tiempos y la historia están cambiando de una forma sin precedentes. Múltiples contradicciones y riesgos se entrelazan, y el déficit de paz, desarrollo, seguridad y gobernanza se agravan. La sociedad humana se enfrenta a la crucial disyuntiva de paz o guerra, prosperidad o decadencia, unidad o confrontación, y se encuentra una vez más en la encrucijada de la historia».

En este contexto de aparente caos e incertidumbre mundial, el 12 de mayo de 2025, la Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China (RPC) presentó el arriba citado Libro Blanco. Se trata del primer documento oficial que aborda, de manera integral, las distintas dimensiones de la seguridad desde una perspectiva gubernamental. Con el propósito de explicar los conceptos rectores, prácticas institucionales y logros alcanzados por la RPC en materia de seguridad, el texto también busca fortalecer la comprensión internacional sobre su posición en todos aquellos ámbitos que considera decisivos para el mantenimiento de sus intereses. Se trata, sin lugar a duda, del texto estratégico de seguridad más relevante publicado hasta la fecha por Pekín[2].

El término «nueva era», habitual en los últimos documentos estratégicos chinos, designa el periodo iniciado en 2012 con la llegada de Xi Jinping al liderazgo del Partido Comunista de China (PCCh). Esta etapa se caracteriza por un enfoque integral de la seguridad, que combina la modernización institucional, la prioridad del desarrollo económico y la estabilidad política. En este ámbito, la «nueva era» implica una perspectiva más ambiciosa con respecto a épocas anteriores. Ahora, China no sólo

1 PALOMARES, G.; CALDUCH, R. (2025) «Un régimen internacional en transformación: desorden y lucha por el liderazgo estratégico». En La ambición estratégica de España. GARCÍA GARCÍA, M.I. (ed); GARCÍA BLÁZQUEZ, F. (coord.). Dickinson & IUGM. Madrid. Pg. 28

2 Hasta la fecha, no existe una versión oficial del documento en otro idioma que no sea el chino. Por ello, el análisis aquí presentado se apoya en los resúmenes divulgados por el propio gobierno de Pekín en distintos idiomas, así como en una traducción preliminar al inglés realizada por Andrew S. Erickson (ver su web andrewerickson.com). Este artículo emplea dichas fuentes como base documental, complementadas con una traducción al español —asistida por inteligencia artificial— de aquellos pasajes del original en chino considerados de especial relevancia. Original 新时代的中国国家安全 en: http://www.scio.gov.cn/zfbps/zfbps_2279/202505/t20250512_894771.html

busca garantizar su estabilidad interna, sino también proyectarse como potencia global bajo la guía del socialismo con características chinas. En este marco, el liderazgo absoluto del PCCh y el pensamiento de Xi Jinping constituyen el núcleo doctrinal desde el cual se articulan las metas de modernización, seguridad y protagonismo internacional[3].

En los últimos años, China ha publicado diversos documentos relacionados con la seguridad y la defensa nacional[4], reflejo de una preocupación creciente por definir su postura ante un entorno internacional cada vez más complejo. A diferencia de las estrategias formales, este nuevo texto adopta el formato de Libro Blanco, lo que le confiere un carácter más declarativo y descriptivo, orientado tanto hacia el ámbito doméstico como hacia la comunidad internacional. Este tipo de documento permite a la RPC proyectar su visión sobre la seguridad como parte de un pensamiento estratégico en evolución. Al mismo tiempo, constituye una narrativa con la que reafirma su autoimagen como potencia estabilizadora frente a lo que percibe como un entorno volátil, marcado, entre otros factores, por la política exterior de Estados Unidos.

Aunque el documento ha pasado casi desapercibido en España, su relevancia no debería subestimarse. Se trata del primer documento estratégico sobre seguridad nacional publicado por la superpotencia asiática, lo que por sí solo justifica un análisis detenido. Es cierto que este tipo de textos tienden a ser más explicativos que vinculantes en términos de implementación de políticas públicas, pero en el actual contexto internacional —donde China desempeña un papel central— resulta pertinente examinar si la aplicación de su doctrina de «seguridad integral» puede contribuir efectivamente a la estabilidad global, como sostiene Pekín.

Este Documento de Opinión tiene como finalidad analizar los pilares estratégicos del Libro Blanco sobre Seguridad Nacional, prestando especial atención a sus implicaciones tanto internas como externas, y a la manera en que refleja los intereses fundamentales y las percepciones de amenaza por el PCCh.

3 LEÑAS CASAS, J. (2023, 6 junio) La visión mundial de China y el XX Congreso del PCCh. Documento de Análisis IEEE 44/2023.

4 Caben destacar: el Libro Blanco sobre la Defensa Nacional de China en la Nueva Era (2019), el Libro Blanco «Estrategia militar china» (2015) o la actual Estrategia de Seguridad Nacional (2021-2025) (no pública).

Fundamentos ideológicos y doctrinales

El Libro Blanco se apoya en una base ideológica y doctrinal que combina elementos tradicionales y contemporáneos del pensamiento estratégico chino. En este apartado se analizan cuatro pilares que estructuran su enfoque: la imagen y el papel que China se otorga a sí misma; la noción de «seguridad nacional integral» como concepto rector; la influencia de la milenaria cultura estratégica china; y la centralidad del Partido Comunista Chino, así como del pensamiento de Xi Jinping, como núcleo dirigente de toda la arquitectura de seguridad del gigante asiático.

China a los ojos de China

El documento proyecta la imagen de cómo China se concibe a sí misma en el escenario global: una potencia en ascenso, moderna, autosuficiente y garante de la estabilidad interna y regional. Guiada por el liderazgo absoluto del Partido Comunista –sujeto al principio de «socialismo con características chinas»–, la RPC se presenta como un país resiliente, capaz de hacer frente a los riesgos internos y externos, y decidido a proteger su soberanía, unidad territorial y sistema político frente a presiones externas, especialmente de las potencias occidentales.

El documento destaca que China ha logrado «los dos milagros» de rápido desarrollo económico y prolongada estabilidad social, y que ahora se encuentra en una etapa crítica de modernización nacional y «gran rejuvenecimiento». Ante esta circunstancia, se posiciona como una fuente de estabilidad en el mundo. China defiende un modelo propio de gobernanza y seguridad, adaptado a sus características históricas y culturales, que prioriza la independencia, la autosuficiencia y la no injerencia.

Un elemento significativo en esta postura es la autoridad moral. El Libro Blanco subraya que la RPC aspira a ejercer un liderazgo ético tanto en el plano interno como internacional. Esta autoridad moral legitimaría el papel del PCCh, reforzaría la cohesión ideológica y serviría como fundamento para promover un orden mundial más justo y cooperativo. Así, China se presenta como un actor estabilizador y responsable, con un modelo alternativo de seguridad y desarrollo al de Occidente.

Seguridad Nacional Integral

Este segundo pilar constituye el prisma con el que se debe observar la seguridad de la RPC en esta «nueva era». El concepto de seguridad integral fue introducido por el presidente Xi en 2014 como respuesta a la amenazante evolución del panorama internacional, así como a las lecciones extraídas de la experiencia histórica de China en materia de seguridad. Este enfoque, adoptado oficialmente por el PCCh, amplía de manera significativa la noción tradicional de seguridad para incluir tanto la defensa militar y la estabilidad política, como también ámbitos no convencionales como el ciberespacio, la inteligencia artificial, la bioseguridad, la salud pública, el medio ambiente o el espacio exterior, entre otros. Hoy en día, el concepto abarca más de veinte áreas diferenciadas y constituye una referencia obligatoria en todos los niveles del Partido[5].

Su finalidad es construir un sistema de seguridad nacional integrado y coordinado que proteja la soberanía, salvaguarde la estabilidad del régimen y los intereses fundamentales del país, al mismo tiempo que garantizaría un desarrollo económico de «alta calidad». El Libro Blanco ratifica este concepto como el eje doctrinal de la política de seguridad nacional china. Se subraya que la seguridad del pueblo es su propósito, la seguridad política su base, y los intereses nacionales su criterio fundamental. De esta manera, se promueve un sistema de seguridad nacional sistematizado y regido por la ley, pero sin olvidar el papel rector del Partido Comunista.

La cultura estratégica de China

La cultura estratégica de un país surge de la combinación de su geografía, historia y narrativas compartidas. Estos factores influyen en la cosmovisión de las élites encargadas de la seguridad nacional, quienes a su vez orientan las respuestas del Estado ante los desafíos y amenazas[6]. Este factor es especialmente significativo para países como China que se enorgullecen de su espléndida cultura y rica historia. Es

5 »Debemos perseguir resueltamente un enfoque integral de la seguridad nacional y promover la seguridad nacional en todas las áreas y etapas del trabajo del Partido y el país, a fin de garantizar la seguridad nacional y la estabilidad social». Ministerio de Relaciones Exteriores República Popular China (2022, 22 octubre). Texto íntegro del informe al XX Congreso Nacional del Partido Comunista de China.

6 RUMER, E. & SOKOLSKY, R. (2020, septiembre). Etched in Stone: Russian Strategic Culture and the Future of Transatlantic Security.

decir, si «la teoría social depende en gran medida de la historia, la experiencia y la práctica de un pueblo, debemos reconocer que la cultura tiene importancia en la innovación y la evolución teórica»[7]. Tradicionalmente, los aspectos culturales han sido considerados una dimensión esencial para interpretar la política de seguridad y la estrategia militar de la RPC.

De manera muy simplificada, la cultura estratégica china se movería entre dos polos: el legado confuciano, que valora la armonía y la estabilidad, y un enfoque más realista, que podría decirse influido por el pensamiento occidental. Históricamente, China ha sostenido un discurso que privilegia «la paz». No obstante, las crecientes tensiones geopolíticas y las percepciones de amenaza han impulsado una estrategia más pragmática, que combina la defensa de sus intereses con una creciente preparación militar. Esta dualidad sigue siendo fundamental para comprender el comportamiento del régimen chino en el escenario internacional. A nivel interno, Xi Jinping ha promovido una síntesis entre marxismo y tradición confuciana como base ideológica para reforzar la cohesión social y la legitimidad del Partido Comunista[8].

Dentro de este marco, se identifican seis principios fundamentales que guían la toma de decisiones de las élites chinas[9]: la unificación nacional como objetivo superior; una aguda percepción de amenazas externas; la defensa activa como doctrina operativa; la legitimación de la fuerza bajo la teoría de la guerra justa; el temor al desorden interno; y la primacía del bienestar colectivo sobre los derechos individuales. Estos principios refuerzan la idea, promovida por el propio gobierno, de que las actividades militares de China son esencialmente defensivas y no representan una amenaza. Sin embargo, este enfoque permite reinterpretar acciones de carácter ofensivo como respuestas legítimas dentro de una lógica defensiva más amplia.

El Libro Blanco presenta una visión de la cultura estratégica china profundamente arraigada en su historia y moldeada por la experiencia revolucionaria del Partido

7 QIN, Y. (2013, 28 julio). «Cultura pensamiento global: una teoría china de las relaciones internacionales.» Pensamiento Chino y relaciones internacionales: dos miradas. Documentos CIDOB – Asia.

8 El núcleo del pensamiento de Xi Jinping consiste precisamente en esta integración. Se busca fortalecer la cohesión social y reafirmar la legitimidad del PPCh en medio de las crecientes inquietudes económicas y sociales. En octubre de 2023, el presidente Xi declaró que la China contemporánea debe considerar el marxismo como su «alma» y la «fina cultura tradicional china» como su raíz. MITTER, R. (2024). «The Real Roots of Xi Jinping Thought.» Foreign Affairs 103 (2).

9 SCOBELL, Andrew. (2014). «China's Real Strategic Culture: A Great Wall of the Imagination.» Contemporary Security Policy 35 (2): 211-226.

Comunista. El texto destaca cómo, a lo largo de más de cinco mil años, China ha desarrollado una tradición estratégica basada en la conciencia del peligro, la prioridad de la estabilidad interna y la búsqueda de relaciones armoniosas con sus vecinos. Esta herencia, aunque no mencionada de forma explícita como confuciana, se expresa a través de máximas tradicionales que valoran la prevención, la moderación y el orden como fundamentos de la seguridad. Al mismo tiempo, el documento establece una línea de continuidad con el legado del PCCh, en el que la defensa de la soberanía y la unidad nacional se presentan como una constante histórica frente a amenazas e injerencias externas.

El enfoque pacífico declarado por la RPC no excluye la firmeza en la defensa de sus intereses vitales, lo que justifica la doctrina de «defensa activa». Dado que las amenazas se perciben de forma integral, todas las acciones de China, incluso aquellas que desde fuera pueden parecer ofensivas, son interpretadas como medidas defensivas orientadas a preservar la estabilidad interna y el orden internacional.

Centralidad del liderazgo del PCCh y del pensamiento de Xi Jinping

El nuevo documento se debe enmarcar en la llamada «Perspectiva General de la Seguridad Nacional», un concepto introducido por el presidente Xi Jinping[10] en 2014 que actúa como guía teórica central de la política de seguridad del país. Se trata de un sistema doctrinal que fusiona marxismo, tradición estratégica china y experiencias contemporáneas.

Bajo esta perspectiva, la seguridad es tanto un objetivo como una condición para el desarrollo[11], y exige una respuesta coordinada a los desafíos tradicionales y no tradicionales, al mismo tiempo que se moderniza el sistema nacional de seguridad. En otros términos, seguridad y desarrollo se encuentran intrínsecamente entrelazados. El documento describe esta relación como «las dos alas de un mismo cuerpo y las dos ruedas de un mismo motor», subrayando que el desarrollo de «alta calidad» es la base de la seguridad, y que una seguridad sólida es indispensable para un crecimiento sostenible. El texto advierte que los problemas de desarrollo pueden transformarse en

10 CHEN Yixin. (2024,15-abril). «Overall National Security Outlook». CSIS – Interpret China.
11 El término «desarrollo» se emplea 158 veces en el Libro Blanco 2025.

riesgos de seguridad, y que la falta de seguridad puede frenar el progreso económico y social.

Por ello, el Libro Blanco promueve una «interacción positiva» y un «equilibrio dinámico» entre ambos conceptos, integrando la seguridad en todas las etapas del desarrollo nacional. La seguridad se presenta como un soporte estructural para la apertura y la modernización. Se sostiene que el desarrollo sin seguridad es frágil, y que la seguridad sin desarrollo es insostenible. En consecuencia, ambos deben ser planificados, ejecutados y promovidos de forma coordinada y complementaria, como parte de una visión integral del futuro del país.

En la sesión de estudio celebrada por el Politburó del Comité Central del PCCh[12] en febrero de 2025, el presidente Xi, destacó la importancia de que todos los funcionarios del partido promuevan el desarrollo y la seguridad de manera que se refuercen mutuamente; además, pidió que la resolución oportuna de los problemas de seguridad constituya un asunto esencial para la estabilidad nacional a largo plazo. Xi enfatizó que salvaguardar la seguridad política de China debe ser una prioridad absoluta, para incluir la protección del sistema político, la seguridad institucional y la seguridad ideológica. Reafirmó la adhesión a la llamada «Experiencia Fengqiao», una práctica originada durante la Revolución Cultural que hoy se ha reactualizado con el objetivo de preservar la armonía y la estabilidad social dentro del modelo de gobernanza del Partido Comunista[13].

En esta línea, el Libro Blanco establece que China debe «adherirse y desarrollar la 'Experiencia Fengqiao' en la nueva era» para impulsar la gestión local de controversias. Este modelo, que se ha consolidado como base de la seguridad interna

12 El Politburó del Comité Central del PCCh se reúne para «sesiones de estudio colectivas» de forma semi-regular. Los temas seleccionados para dichas sesiones pueden indicar qué cuestiones de política son las principales prioridades para los altos dirigentes del PCCh. GORE, L. L. P. (2020). The Chinese Communist Party Politburo Collective Study Sessions (EAI Background Brief No. 1567). East Asian Institute, National University of Singapore

13 La «experiencia Fengqiao» —también conocida como «modelo Fengqiao»— es una práctica de gobernanza originada en la década de 1960 en el municipio de su mismo nombre, durante la Revolución Cultural. Su enfoque se centra en la resolución temprana de disputas y tensiones sociales a nivel local, a través de la participación directa del pueblo, evitando la intervención de instancias superiores o el uso de mecanismos policiales o judiciales. Bajo la supervisión de los cuadros del Partido, se buscaba que los llamados «enemigos de clase» fueran identificados, criticados y reeducados dentro de la comunidad, sin recurrir a la autoridad estatal. El lema que sintetizaba esta práctica era: «no elevar las contradicciones al nivel superior, resolver los conflictos localmente». Sobre este asunto ver: LIU, H., Xu, Y. (2023). The Fengqiao Experience: How China Relieves Its Police Officers of Pressures from the COVID-19 Pandemic. International Journal of Conflict and Violence, 17 1-16. Y también: HAORAN, X.; SUI, Y.; WU, Z.; ZAN S. (2025) Fengqiao-Style Policing: A Grassroots Model for Public Security Governance. Wiley Governance.

en la RPC, busca descentralizar la resolución de conflictos y aliviar la carga del sistema judicial, al tiempo que refuerza el control social desde las bases. Más que una estrategia de autogobierno, «Fengqiao» operaría como un mecanismo preventivo, alineado con el modelo de seguridad integral[14]. Sin embargo, esta «experiencia» también plantea riesgos. Al fomentar formas de vigilancia informal entre vecinos, puede incentivar la autocensura y fortalecer el control ideológico del PCCh. Para éste, el modelo constituiría una vía para replicar ciertos resultados de las democracias liberales —como la rendición de cuentas y la satisfacción ciudadana— dentro del marco político propio del sistema chino[15].

Con todo, el contenido del documento estratégico se articula alrededor del pensamiento de Xi Jinping al que atribuye explícitamente la formulación del concepto de seguridad nacional. El documento identifica la seguridad política y el liderazgo del Partido Comunista chino como sus pilares fundamentales. Aunque declara objetivo último la «seguridad del pueblo», entendida como la mejora del sentido de realización, felicidad y protección de los ciudadanos, la seguridad política —es decir, la defensa del liderazgo absoluto del PCCh y del sistema socialista— es prioritaria.

Ámbitos principales de la seguridad integral

El pensamiento estratégico «extrae su inspiración de cada siglo, o más bien de cada momento histórico, y de los problemas que encierra»[16]. En otros términos, el diseño de estrategias está influenciado por el concepto de seguridad adoptado por cada comunidad política y debe adaptarse al contexto histórico y los desafíos específicos de cada momento.

El Libro Blanco presenta una concepción amplia de la seguridad nacional, similar a la que se ha desarrollado en Occidente décadas atrás. Sin embargo, esta amplitud conlleva el riesgo de diluir la capacidad del Estado para proteger de manera eficaz los intereses colectivos de la nación. En términos prácticos, un asunto solo debería considerarse un problema de seguridad cuando ha sido claramente definido como tal;

14 ZHOU, L. (2023, 23 noviembre). Mao praised it, Xi Jinping is pushing it: what renewed focus on 'Fengqiao experience' says about China's new era. South China Morning Post.
15 KUO, M. A. (2024, 7 febrero). Xi Jinping's Quest for «Self-Governance» Without Democracy. The Diplomat
16 ARON, R. (1970). The evolution of modern strategic thought. En Buchan, A. Problems of modern strategy. Londres: Chato&Windus. Pag. 25.

solo entonces se justifica la asignación de recursos específicos para afrontarlo. Por esta causa, mientras que en las democracias liberales el proceso de securitización[17] ha comenzado a retroceder, al no responder adecuadamente a las actuales dinámicas geopolíticas, la RPC propone una seguridad integral con características distintivas que reflejan la singularidad de su enfoque frente a los mismos desafíos.

A diferencia de los países occidentales, donde la securitización suele estar sujeta al debate público y al control institucional, en China este proceso está fuertemente centralizado y responde a los intereses del Régimen. El PCCh identifica como intereses fundamentales el poder estatal, la soberanía, la unidad territorial, el bienestar del pueblo y el desarrollo sostenible. En este marco, la seguridad nacional se garantiza por medio de la acumulación de poder por parte del Estado.

El Libro Blanco destaca la «armonía social» y las bajas tasas de criminalidad como logros de una gobernanza eficaz. Sin embargo, la participación de organismos de seguridad en la formulación de políticas tecnológicas y económicas permite al Estado ejercer vigilancia y censura bajo el argumento de la prevención de riesgos. Este enfoque permite securitizar fenómenos como la disidencia política, la inestabilidad social, la ciberdelincuencia, la religión o la identidad étnica, tratándolos como amenazas a la seguridad nacional. Así, se justifican medidas excepcionales como la vigilancia masiva, la censura o la intervención directa en comunidades específicas. Al ampliar el espectro de lo que se considera una amenaza, el Estado refuerza su capacidad de control en ámbitos que, en otros países, no se considerarían parte de la seguridad nacional.

Pese a las críticas internacionales por sus políticas en regiones como Xinjiang o el Tíbet, el énfasis del texto en la «unidad étnica» y la «armonía religiosa» sugiere una continuidad en el uso de medidas coercitivas.

El documento también reafirma que solo el Partido Comunista puede garantizar el futuro del país, y que su protección es prioritaria. Esta posición se ve reforzada por la confianza de los líderes chinos en su capacidad para hacer frente a los desafíos

17 El concepto de «securitización» fue desarrollado por el académico danés Ole Wæver; la idea central es que no todo problema es automáticamente un asunto de seguridad, sino que se convierte en uno cuando se presenta públicamente como una amenaza existencial que requiere una respuesta urgente, incluso fuera de los procedimientos normales. MUTINER. D. (1999) Beyond Strategy. En: SNYDER, C.A. (Ed) Contemporary Security and Strategy. Palgrave Macmillan.London. Pag. 89.

globales, como lo demuestra su interpretación triunfalista del reciente conflicto comercial y arancelario con Estados Unidos[18]. De esta manera, la resiliencia económica se sitúa como un componente esencial de la estabilidad nacional. En consecuencia, la RPC impulsa una doble línea de actuación: por un lado, fomentar el consumo interno y, por otro, restringir los flujos transfronterizos, la inversión extranjera y los intercambios académicos.

Por otro lado, todo lo concerniente el ámbito tecnológico adquiere un papel central en la seguridad nacional de China. El Libro Blanco incorpora una perspectiva en la que la protección de datos, el desarrollo seguro de la inteligencia artificial y la defensa del ciberespacio son elementos inseparables de la soberanía y la seguridad del país.

Asimismo, se integra la seguridad cultural como otro componente primordial para preservar la estabilidad del Estado. Esta dimensión se centra en la defensa del sistema socialista frente a lo que el documento denomina «infiltración ideológica», subrayando la necesidad de mantener la supremacía del liderazgo del Partido Comunista y la homogeneidad de pensamiento en la sociedad. El texto promueve la adhesión al marxismo como guía, la construcción de una narrativa socialista fuerte y la protección del espacio público y digital frente a influencias externas. Se advierte sobre los riesgos que representan los valores occidentales y la democracia liberal, considerados herramientas de presión o desestabilización. En consecuencia, se refuerzan los controles sobre medios, redes sociales y contenidos educativos, al tiempo que se intensifican las campañas de educación en seguridad nacional.

Ejemplos concretos de esta política incluyen la censura de contenidos digitales[19], la prohibición de materiales académicos que promuevan ideas liberales y la vigilancia sobre comunidades religiosas o étnicas, como en el caso de Xinjiang. Estas acciones justificarían un control más estricto sobre la sociedad con la coartada de proteger la identidad ideológica del país[20].

18 LIU, Z. Z. (2025, 12 mayo). «Trump's China truce on tariffs comes at cost to U.S. credibility». Council on Foreign Relations.

19 China mantiene uno de los entornos mediáticos más restringidos del mundo, conocido por la «Gran Muralla China» (Great Firewall), que bloquea sitios como Facebook, YouTube o Google, elimina contenidos considerados «subversivos» y obliga a empresas tecnológicas a ejercer autocensura para evitar multas o cierres. XU, B. & ALBERT, E. (2025) Media Censorship in China. CFR Backgrounder. Council on Foreign Relations.

20 Para HRW «No existe una sociedad civil independiente, tampoco libertad de expresión, asociación, reunión o religión, y se persigue a defensores y defensoras de derechos humanos y otras personas que se perciben como críticas del gobierno. El gobierno considera a las personas tibetanas y uigures, que son cultural y étnicamente

Igualmente, el Libro Blanco sitúa la seguridad militar como un elemento central de la estrategia nacional, articulada en torno a la modernización de las Fuerzas Armadas y al fortalecimiento de la disuasión. El documento subraya la necesidad de acelerar la transformación del sistema de defensa nacional mediante la integración de innovación tecnológica, reformas organizativas y el desarrollo de una industria militar avanzada y autosuficiente. El objetivo es dotar al Ejército Popular de Liberación (EPL) de capacidades adecuadas para que pueda hacer frente a amenazas múltiples y salvaguardar la soberanía y los intereses estratégicos del país[21].

En respuesta al cerco estratégico que percibe que se le está imponiendo, Pekín enfatiza la necesidad de reforzar de manera holística la capacidad de disuasión. Para ello, propone un desarrollo coordinado en los ámbitos político, económico, tecnológico y militar, orientado a preservar los intereses fundamentales frente a presiones externas. Se subraya la importancia de prepararse para escenarios extremos e imprevistos, adoptando una postura de defensa activa. En lo concerniente a Taiwán, China advierte que no cederá «ni una pulgada» en sus principios y que está preparada para responder a cualquier intento de socavar su unidad nacional.

La visión china del orden mundial

El Libro Blanco identifica un orden mundial en transformación, en el que China se posiciona como defensor de la multipolaridad y promotor de una reforma del sistema internacional. El documento sostiene que el mundo avanza hacia un equilibrio más justo entre potencias, y rechaza la búsqueda de la «hegemonía» y la imposición de «valores universales» por parte de Occidente, especialmente de Estados Unidos. En su lugar, Pekín propugna un orden en el que cada país tenga derecho a elegir libremente su modelo de desarrollo y sistema político.

diferentes, como una amenaza y las somete a medidas de represión particularmente severas». Human Rights Watch. (2025). Informe Mundial 2025: China.

21 En abril de 2024, Xi Jinping ordenó una profunda reestructuración del Ejército Popular de Liberación, disolviendo la Fuerza de Apoyo Estratégico y creando la Fuerza de Apoyo a la Información, directamente subordinada a la Comisión Militar Central. Esta reforma busca mejorar la capacidad del EPL para operar en entornos digitales y de guerra informativa, y se enmarca en los preparativos para posibles contingencias regionales, como el conflicto en Taiwán. WUTHNOW, J. (2025, 17 abril). «A New Step in China's Military Reform». Joint Force Quarterly 117. National Defense University Press.

Asimismo, el texto critica abiertamente las alianzas militares excluyentes, los bloques ideológicos y las políticas de contención, a las que considera vestigios de una mentalidad de la Guerra Fría que pone en riesgo la estabilidad mundial. El documento reafirma el compromiso del país con un sistema internacional centrado en las Naciones Unidas, aunque subraya la necesidad de reformarlo para reflejar mejor el peso creciente de los países en desarrollo. Del mismo modo, Pekín declara su compromiso tanto con su propia seguridad como con la seguridad compartida a nivel regional y global, destacando la cooperación frente a amenazas no tradicionales como el cambio climático, las pandemias y el cibercrimen.

Como parte de su intención de lograr un orden internacional más equilibrado, el Libro Blanco propone a la Iniciativa de Seguridad Global (GSI en siglas en inglés) como el recurso con el que abordar los desafíos comunes. Lanzada por Xi Jinping en 2022 y respaldada por más de 110 países a través de acuerdos bilaterales y multilaterales, la GSI promueve principios como la seguridad común, el respeto a la soberanía, la no injerencia, la resolución pacífica de disputas y el rechazo a la confrontación de bloques[22]. Esta iniciativa plantea fortalecer el papel de la ONU como plataforma para la gobernanza de la seguridad global. Además, la GSI aboga por la cooperación en ámbitos emergentes como la ciberseguridad, los flujos de datos y la exploración espacial, posicionando a China como defensor del multilateralismo y del Sur Global frente a la coerción liderada por Occidente[23].

En coherencia con esta línea estratégica, y aunque el texto no trata de forma detallada la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés)[24], su lógica está implícita en diversas secciones del texto, particularmente en lo relativo a la protección de los intereses chinos más allá de sus fronteras. En este marco, la BRI representa un ambicioso proyecto económico y geopolítico, al tiempo que se ha convertido una política de importancia creciente para la seguridad de Pekín[25]. El documento subraya

22 The Global Security Initiative Concept Paper. (2023, 21 febrero). Xinhua.

23 Además de la GSI, otras iniciativas internacionales publicadas por China han sido: la Iniciativa de Desarrollo Global y la Iniciativa de Civilización Global.

24 Anunciada oficialmente por China en 2013, la BRI, también conocida como la «Nueva Ruta de la Seda2, representa un ambicioso proyecto de infraestructuras diseñado para fortalecer el comercio y la conectividad entre Asia, Europa y África.

25 Entre las críticas más destacadas a la Iniciativa de la Franja y la Ruta figuran el riesgo de sobreendeudamiento de países receptores, la opacidad contractual de muchos proyectos y los impactos ambientales persistentes, especialmente en sectores como la energía y las infraestructuras pesadas - NEDOPIL, C. (2025). China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2024. Green Finance & Development Center. A ello se suma la acumulación de una «ola de deuda» en Estados frágiles, que limita su autonomía política y podría generar

la necesidad de reforzar las capacidades para hacer frente a riesgos y contingencias más allá de sus fronteras, lo que incluye la salvaguarda de infraestructuras críticas, ciudadanos e inversiones vinculados a la BRI. Así, la expansión mundial promovida por esta iniciativa se incluiría dentro del concepto de «seguridad integral», convirtiéndose en una herramienta idónea para coordinar desarrollo y seguridad.

EE. UU. y Europa en el Libro Blanco

Como no puede ser de otra manera, el Libro Blanco dedica una atención destacada a Estados Unidos, al que identifica como el principal desafío externo y rival estratégico de China. El documento acusa a Washington de aplicar una estrategia sistemática de contención, mediante sanciones, guerras comerciales y tecnológicas, y el fortalecimiento de alianzas militares en Asia-Pacífico. Esta presión se describe como un «entorno de riesgo sin precedentes», en el que EE. UU. busca occidentalizar y desestabilizar a China, apoyando movimientos separatistas en Taiwán, Hong Kong, Xinjiang y el Tíbet. Asimismo, se advierte de que acciones como la imposición de aranceles, sanciones o restricciones tecnológicas son interpretadas como amenazas directas al sistema político chino, frente a las cuales Pekín está dispuesto a aplicar contramedidas.

China sostiene, de forma explícita, que Estados Unidos está llevando a cabo un intento de cerco estratégico contra ella. El Libro Blanco previene sobre la creciente militarización de la región Asia-Pacífico[26]. Un ejemplo concreto citado en el documento es el despliegue del sistema de misiles estadounidense Typhon en Filipinas[27], que

dependencias estratégicas con respecto a China - JIE, Y., & WALLACE, J. (2021, 13 septiembre). What is China's Belt and Road Initiative (BRI)? Chatham House.

26 La alternancia entre los términos «Asia-Pacífico» e «Indo-Pacífico» en documentos oficiales refleja diferencias geopolíticas profundas. China prefiere hablar de «Asia-Pacífico» porque así refuerza su centralidad y liderazgo en la región, consolidando su papel de potencia dominante en Asia. Además, este término excluye a la India como actor central y minimiza la relevancia de Estados Unidos como potencia externa, alineándose con la visión china de una arquitectura regional menos influida por actores extrarregionales. VERMEER, M. (2018). «Asia-Pacific vs. Indo-Pacific: Just different words or different visions for a region?» (ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security, No. 591). ISPSW. En el caso del Libro Blanco, se destaca que, siendo un documento de la RPC, utiliza ambos términos, algo inusual.

27 El sistema de misiles Typhon, capaz de lanzar misiles Tomahawk con un alcance superior a los 1.500 kilómetros y misiles SM-6 con un alcance operativo de más de 240 kilómetros, fue desplegado por primera vez en Filipinas el 11-abril-2024, durante unos ejercicios militares conjuntos, siendo estacionado inicialmente en el norte de Luzón. A finales de marzo de 2025, las Fuerzas Armadas de Filipinas expresaron su apoyo a un posible segundo despliegue del sistema Typhon, destacando su utilidad para el entrenamiento militar y el fortalecimiento de capacidades defensivas. MCDONAGH, S. (2024, 21 octubre). «Missile deployment in Philippines 'incredibly important': US general». Newsweek. LAGNITON, L. (2025, 26 marzo). «Philippines welcomes potential second U.S. Typhon missile system». Maritime Fairtrade.

Pekín juzga como una maniobra destinada a aumentar la presión militar y a complicar la resolución pacífica de controversias territoriales y marítimas.

Al mismo tiempo, el documento define la relación con EE. UU. como una competencia estructural marcada por la desconfianza. No obstante, pese al tono firme y, en ocasiones, amenazante, el documento también deja espacio para el diálogo. China afirma no buscar la confrontación y defiende la cooperación como base para la estabilidad internacional. Subraya que la rivalidad perjudica a ambas partes y que la colaboración en áreas como economía, tecnología y desafíos globales es posible, siempre que se respeten su soberanía e intereses.

Aunque el Libro Blanco dedica un espacio limitado a Europa, su mención es coherente con la visión estratégica de Pekín. El documento enfatiza que la potencia asiática percibe a Europa como un socio clave y un actor relevante dentro de un mundo multipolar, al que respalda en su aspiración de fortalecer una autonomía estratégica genuina. En este marco, China reafirma su compromiso con el desarrollo de una asociación estratégica integral con Europa, basada en el respeto mutuo y la cooperación. Asimismo, manifiesta su disposición a trabajar conjuntamente para proteger el libre comercio, defender el multilateralismo y hacer frente, de manera coordinada, a los grandes desafíos globales, entre ellos el cambio climático[28].

La proyección de China hacia los países de la región

El texto dedica atención relevante a las relaciones de China con su entorno regional. En el Indo-Pacífico, China se presenta como un actor comprometido con la paz y el desarrollo regional, subrayando la importancia de mantener el equilibrio ante un contexto internacional inestable. El documento reafirma la prioridad de salvaguardar su soberanía, integridad territorial y derechos marítimos, al tiempo que denuncia la intervención de potencias externas —sin duda refiriéndose a Estados Unidos— como fuentes de tensión. Frente a ello, Pekín promueve fórmulas regionales de cooperación,

28 Hay que recordar que «la Unión Europea considera a China como un socio para la cooperación, un competidor económico y un rival sistémico. Sin embargo, las relaciones entre la UE y China se han vuelto cada vez más complejas debido al creciente número de fricciones. China se ha mostrado menos abierta al mundo y más represiva en el ámbito interno, al mismo tiempo que adopta una postura más asertiva en el exterior, recurriendo a la coerción económica, los boicots a productos europeos y el control de exportaciones de materias primas críticas». European External Action Service. (2023, 7 diciembre). EU–China relations factsheet.

como la ASEAN+3, que refuercen un orden más autónomo, menos influido por potencias externas[29].

El Libro Blanco también expresa preocupación por la evolución estratégica de Japón, destacando su modernización militar y la profundización de su alianza con Washington. China interpreta estas dinámicas como una respuesta directa a su creciente presencia en el mar de China Oriental y Meridional, lo que alimenta una creciente rivalidad. En el caso de la India, la relación es definida como tensa y compleja, marcada por disputas fronterizas históricas y por el malestar generado por las políticas internas indias. Aunque Pekín aboga por el diálogo, acusa a Nueva Delhi de instrumentalizar el conflicto para desviar la atención sobre tensiones domésticas.

Finalmente, el documento concibe a Asia Central como parte vital de la periferia estratégica china. La RPC promueve allí un enfoque centrado en la estabilidad, la cooperación económica y la lucha contra amenazas transnacionales, apoyándose en mecanismos como la Organización de Cooperación de Shanghái para moldear una arquitectura de seguridad regional más favorable a sus intereses.

Las especiales (y asimétricas) relaciones con Rusia

China considera la relación con Rusia una asociación estratégica integral y multifacética, clave en la arquitectura internacional, describiéndola como «sólida, autónoma y profunda». Estas relaciones son consideradas un factor esencial para contrarrestar la presión de Estados Unidos y sus aliados. China y Rusia se presentan como ejemplo de cooperación entre grandes potencias en el siglo XXI.

El documento destaca la necesidad de coordinación de ambos países frente a Occidente, en particular ante las políticas de «doble contención» de EE. UU., la expansión de alianzas militares occidentales y la militarización del Indo-Pacífico. Ambos países rechazan la confrontación de bloques, las sanciones unilaterales y lo que consideran una subversión occidental del orden internacional.

29 La ASEAN+3 es un marco de cooperación regional que agrupa a los diez países miembros de la ASEAN más tres socios asiáticos: China, Japón y Corea del Sur. Hoe, E. K., & Lee, J. Y. (2025, 12 junio). ASEAN+3 in a Fragmenting World. Project Syndicate.

La cooperación bilateral abarca múltiples ámbitos: defensa, tecnología, energía, inteligencia artificial o gobernanza multilateral, entre otros. Se subraya la realización de ejercicios militares conjuntos, el apoyo mutuo en cuestiones de soberanía —como Taiwán y Ucrania— y la promoción de instituciones alternativas como los BRICS o la Organización de Cooperación de Shanghái.

En términos de visión global, Pekín y Moscú se presentan como arquitectos de un orden multipolar, defensores del «verdadero multilateralismo» y críticos del dominio estadounidense. Invocan la memoria de la Segunda Guerra Mundial como base moral y legitimadora de su alianza y de su narrativa revisionista del orden internacional.

No obstante, el Libro Blanco también reconoce los límites de esta relación; no se trata de una alianza militar formal, y existen asimetrías y cautelas, especialmente en regiones como Asia Central o el Ártico. Si bien China evita un apoyo militar directo en la guerra de Ucrania, en realidad, juega un papel crucial. Ha intensificado la cooperación en áreas que, aunque no vinculadas directamente al conflicto, significan en la práctica un apoyo crítico al esfuerzo bélico ruso[30].

Reflexiones finales

La seguridad nacional constituye un pilar esencial para la supervivencia de cualquier Estado. En el contexto actual de competencia estratégica, China ha elevado esta premisa a un nuevo nivel, integrándola de forma transversal en todos los ámbitos de su modelo sociopolítico.

El Libro Blanco sobre Seguridad Nacional refleja esta transformación al advertir que el país no puede permitirse vulnerabilidades estratégicas. La estabilidad política, la integridad territorial, el control social y el crecimiento económico son concebidos como componentes inseparables de una estrategia a largo plazo, respaldada por una sólida capacidad institucional. En este marco, se refuerza el papel central del PCCh y del pensamiento de Xi Jinping como ejes rectores de la política de seguridad. La

30 En una reunión con representantes europeos, diplomáticos chinos señalaron que su país no permitiría que Rusia pierda la guerra en Ucrania, pues teme que EE. UU. reoriente su atención hacia Asia. Aunque proclama neutralidad, Pekín apoya a Moscú mediante suministro de componentes militares y restricciones sobre tierras raras. Bermingham, F. (2025, 4 de julio). China supports Russia in meeting with EU foreign policy chief. CNN International.

protección del régimen —definida como seguridad política— se posiciona como la prioridad absoluta, por encima de cualquier otra dimensión, consolidando un enfoque en el que el interés vital no es otro que el mantenimiento del poder y del orden interno.

El momento de la publicación del Libro Blanco no ha sido casual. Su oportunidad radica en capitalizar tanto el aumento de las rivalidades internacionales como la necesidad de fortalecer la cohesión interna, en una coyuntura clave para redefinir el papel de China en el escenario mundial.

El documento fue presentado 112 días después del inicio del segundo mandato de Donald Trump, quien el 1 de febrero de 2025 desató una nueva ofensiva comercial al imponer aranceles generalizados a las importaciones, con especial dureza hacia China. Entre febrero y mayo, Washington elevó los aranceles desde un 10 % inicial hasta un máximo del 145 % en ciertos productos, antes de reducirlos a un 30 %. Aunque la disputa sigue abierta y no se han producido concesiones sustanciales por parte de Estados Unidos, Pekín ha presentado la situación como una victoria. Esta narrativa ha calado especialmente en la opinión pública nacional y entre algunos países del Sur Global, donde se ha reforzado la imagen de China como potencia capaz de resistir la presión externa. Así, no es de extrañar que el documento sea, al menos aparentemente, una muestra de confianza estratégica:

> «China […] no acepta amenazas ni presiones, […], basa la solución de los problemas de seguridad en su propia fuerza y se adhiere al camino de la seguridad nacional con peculiaridades chinas. […] Ninguna presión extrema, amenaza o chantaje puede quebrantar la unidad de más de 1.400 millones de chinos.»

China ha sabido aprovechar el aumento de las tensiones internacionales para proyectarse como un actor responsable que promueve la estabilidad. Sin embargo, el contenido del Libro Blanco revela una percepción de cerco estratégico, especialmente frente a Estados Unidos y sus aliados, que alimenta una postura defensiva cada vez más firme.

Aunque el texto mantiene formalmente este enfoque defensivo, en línea con la tradición cultural y diplomática china, la ampliación del concepto de seguridad y la disposición a actuar con determinación en asuntos considerados vitales pueden interpretarse como señales de una actitud más asertiva, e incluso potencialmente ofensiva en ciertos escenarios. Así se refuerza la imagen de una China que se considera en posición de defensa, pero que está dispuesta a emplear todos los medios necesarios para proteger sus intereses fundamentales, estableciendo líneas rojas innegociables en nombre de la seguridad y el desarrollo nacional. En este marco, la noción de «defensa activa» cobra especial relevancia, ya que permite justificar respuestas preventivas ante amenazas percibidas como inminentes. Así, el discurso oficial sigue siendo reactivo, pero deja abierta la puerta a acciones anticipatorias si se considera que sus intereses estratégicos están en riesgo.

La ampliación del concepto de seguridad hacia un modelo integrado otorga a China una mayor flexibilidad estratégica, pero también revela una lógica de control interno impulsada por el temor a la inestabilidad. El Libro Blanco vincula directamente seguridad y desarrollo, lo que permite justificar la modernización militar, la protección de intereses en el extranjero —incluidos los relacionados con la Iniciativa de la Franja y la Ruta— y la promoción de marcos normativos alternativos, como la Iniciativa de Seguridad Global. A través de esta estrategia, China pretende blindar su entorno doméstico, al mismo tiempo que busca moldear el orden internacional conforme a sus propias prioridades e intereses. De esta manera, el binomio desarrollo-seguridad se consolida como eje de su proyección a escala mundial.

Más que una guía estratégica, el Libro Blanco de mayo 2025 debe entenderse como un verdadero instrumento de comunicación pública diseñado para difundir cómo Pekín interpreta el contexto actual y qué se puede esperar de su actuación. El documento cumple una doble función: por una parte, legitima internamente la dirección política trazada por Xi Jinping; por otra, posiciona a China en el ámbito internacional como garante de estabilidad global y como una potencia responsable comprometida con el orden mundial.

Con todo, el Libro Blanco sobre la «Seguridad Nacional en la Nueva Era» proyecta una China que, bajo el discurso de la defensa nacional, redefine su seguridad como herramienta de poder y legitimación global. En otras palabras, se trata de geopolítica en su forma más genuina.

*Mario Laborie Iglesias**

Coronel ET (r)
Subdirector Adjunto IUGM (UNED)
Doctor en Seguridad Internacional

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

78/2025 9 de octubre de 2025

Federico Aznar Fernández-Montesinos *

Ponencia sobre la figura intelectual de Andrés González Martín. Reflexiones sobre el libro «Líder, poder y guerra. Escritos de Geoestrategia»



Ponencia sobre la figura intelectual de Andrés González Martín. Reflexiones sobre el libro «Líder, poder y guerra. Escritos de Geoestrategia»

Andrés González Martín era mi amigo, pero hoy vengo a hablar de su pensamiento y a celebrarlo. Y verdaderamente lo conozco bien pues durante 17 años y, con permiso de María del Mar, su mujer, y de la mía, fue mi pareja académica estable. Andrés jamás me hizo consumir una ración de lo de siempre y tres cuartos de lo mismo, ni tampoco discursos que, envueltos en una vibrante oratoria, realmente estaban vacíos o eran un refrito de terceros.

Mereció la pena. Fuimos editores de 3 libros y de tres monográficos de revistas académicas, 2 para Claves por encargo personal de Fernando Savater y una para Araucaria con Antonio Hermosa. Y colaboramos en juntos en un sinnúmero de actividades como esta. No hubo proyecto en que, de poder hacerlo, no contara con él.

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 intelectuales. De hecho, en los momentos en que, reverberaba intelectualmente, decíamos que tenía un «Benedicto 16».

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 bien poco, escaso. Y eso aun dentro de las propias Fuerzas Armadas.

*__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.

Estas, tradicionalmente, se han sentido ajenas a cualquier debate conceptual cifrando su misión en lo exclusivamente operativo». La razón es que la cultura militar es fundamentalmente táctica, práctica u operativa, está orientada a lo tangible e inmediato.

A resultas, hasta hace bien poco, ni militares ni civiles publicaban sobre pensamiento estratégico, operacional o táctico. Por eso no disponemos de escuelas propias en estos campos. Y sin escuelas no hay maestros. Sin escuelas ni maestros no hay continuidad. Por tanto lo que ha habido hasta ahora son acciones discontinuas, esporádicas y aisladas. Estamos ante un pensamiento descuidado.

Además, y por si la falta de ambición intelectual referida fuese un desdén menor, el español se inclina, por los autores de fuera antes que por los de casa. Afortunadamente, con la alimentación y el calzado no sucede lo mismo.

Pero, el juego de espejos de la vida, lo hace una oportunidad. Y es que tales carencias son la razón de que exista un Instituto Español de Estudios Estratégicos. Este contribuye a llenar un vacío tan inmenso. Pero también sirve para estimular un pensamiento estratégico nacional, una escuela. No puede ser que en materia tan relevante consumamos acríticamente y a granel lo que producen otros para sí mismos. El pensamiento es una necesidad estratégica y militar.

La posmodernidad

El crepúsculo del pensamiento y la reflexión es el anuncio de un fin de ciclo. Andrés consideraba que, en la posmodernidad, el lenguaje es el que crea la realidad y el que puede destruirla y crear otra. Por eso el verbo deconstruir se conjuga con facilidad.

La posmodernidad rechaza los dualismos de lo verdadero o falso, bueno o malo, ético o no, ortodoxo o heterodoxo... Y defiende la pluralidad como sistema; y lo hace cuestionando toda autoridad. Y es que la opinión de los expertos es un peligro para el individuo común. Esto implica, en nombre de la igualdad, la muerte del saber. Todas las opiniones son respetables y valen lo mismo. La clave es el envoltorio.

Esto lleva al relativismo y a un mundo de conceptos débiles y adaptativos y que tiene como contexto una permanente confusión entre verdad, realidad y emoción. No hay tiempo para la idea. Solo lo hay para un sentimiento breve un me gusta o me lo compro.

Ya no hay tampoco atalayas ideológicas con las que atisbar al futuro. El hombre se hace unidimensional. Para el ciudadano conforme -nombre de un trabajo de Justo Zambrana- el único tiempo social es el presente. Vive de espaldas a un pasado que no le compromete y un futuro que no le importa, en un permanente disfrute del presente.

Esto le impide cualquier compromiso material. Por eso puede decir una cosa y, al poco, contraria porque, simplemente, es después y no hay compromiso con el antes. Obvia así todo trascendencia. Llegar a fin de mes o al fin de semana es lo que le ocupa.

Con todo y pese a eludir el compromiso no ha eliminado la crítica pero la ha convertido en parte del sistema y eso porque detrás de ella hay desafección, pero nunca un proyecto. Por eso la crítica del hombre unidimensional no tiene dientes.

En esta situación, la auténtica conciencia crítica sólo puede surgir del viejo y austero hombre multidimensional que se siente cómodo en la continuidad del tiempo, vinculando el pasado y el futuro con el presente y dándole un sentido a todo. A este se le rechaza. Tal rechazo se asienta en el rechazo al deber, al compromiso y a la palabra, y a cualquier orden de valores estables. El posmoralismo entroniza los derechos individuales, la autonomía y felicidad personal como absolutos.

El deber supone una rigidez, contraria a la fluidez personal. La sociedad líquida exige la superación del deber porque es contraria a cualquier sacrificio. Sus normas son confortables e indoloras . El individuo es el nuevo valor absoluto y está desligado de toda deuda social, política o cultural…. Su ética es indolora

Pero es que además esta ética indolora se crece y hasta se nos hace misionera, para confrontar con todos los modelos sólidos de pensamiento y de sociedad. Hay un profundo antagonismo del posmoralismo con cualquier credo religioso o político.

Opuesto a todo absoluto, estamos también ante el imperio de lo efímero y lo evanescente, de la moda. Una obsolescencia programada fija la fecha de caducidad de todo, hasta de la cultura. La seducción y lo efímero son principios organizativos de la vida. Y las nuevas tecnologías generan espacios virtuales que consolidan el conjunto.

La realidad es un espectáculo televisado, ajeno y distante, que puede, a lo sumo, invitar a un *like* o un *dislike*.. De hecho, la imagen está por encima de la realidad. Todo es breve, fluye y rápido. La consecuencia es la frivolidad social, la descomposición de la autoridad y la infantilización de la cultura.

Distinguir entre el bien y el mal tampoco interesa para no interferir en la libertad personal. Y el hombre posmoderno no reconoce la culpa. Así, se libera de la transcendencia. La ausencia de referencias le otorga una libertad de elección absoluta. Un lujo antaño solo de emperadores y sátrapas. Es la bíblica promesa a Eva: «Seréis como Dios»,

Pero como decía Chesterton «¿Por qué todos los tontos del mundo se imaginan que el alma solo es libre cuando desobedece?» Una pregunta así tiene muchas respuestas. De hecho, las palabras de Chesterton permiten descubrir que vivimos atrapados en la autoindulgencia de una cultura desquiciada por el sentimentalismo y el victimismo.

Otro tema en la obra de Andrés es el del dolor y el héroe

Para Andrés, el hombre fuerte y que es capaz de soportar el dolor no es moderno. Este, además está convencido de que no todas las opciones son iguales. Y es que el empate entre el bien y el mal, el relativismo posmoderno, no ayuda a resistir, sino lo contrario.

Con todo, el discurso de los valores es necesario, pero no suficiente, necesita vida. Solo cuando los valores se identifican con personas que los viven son creíbles. Sin rostro humano los valores son solo retórica, moralinas. Los héroes cumplen una función por lo que hacen, pero también por lo que inspiran. Sin héroes, la indiferencia gana.

Así, como respuesta a la posmodernidad, 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. En ella el impacto emocional de la imagen es más fuerte que la reflexión.

Por eso la pedagogía de la celebración, como esta que nos trae aquí hoy, supera a la del simple recuerdo. Las víctimas merecen ser celebradas porque su dolor tiene sentido y los héroes también. No hacerlo, además de injusto, debilita la legitimidad del Estado.

El relato tiene una función social: inspirar la acción. Si además concedemos algo de valor al sentimiento entonces nos ocuparemos de incorporarle la lírica, y también la música. Las letras humanizan. Frente al saber de los libros, el compromiso personal, el testimonio y el testigo ganan. El peso de la memoria viva de víctimas y héroes se multiplica.

El lenguaje político moderno ha conseguido arrinconar la palabra deber. Y sin deber no puede entenderse el sufrimiento; y sin aceptar el sufrimiento no puede resistirse la

embestida. Para la posmodernidad la negociación no es una opción, es un imperativo.

Así, la paz como acontecimiento ofrece muchas posibilidades. Realmente, ninguna paz es igual. 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 es mejor que uno verdadero. Y, además, resulta más manejable que la razón.

Guerra, terrorismo y ética

Todo poder está permanente puesto a prueba. Donde hay poder, hay resistencia. Es más, sin resistencia el poder no tiene sentido. La guerra, otro tema recurrente en la obra de Andrés, hace evidente esta relación pues existe en la medida que alguien está dispuesto a resistir, a oponerse a un envite. Esta es un choque de poderes y no de fuerzas. Descubre quien gana y quien pierde, pero no descubre quien tiene razón. La victoria no depende del valor de las causas enfrentadas sino de la fuerza y de la voluntad de las partes. Por eso la guerra no tiene sentido solo tiene función.

Y por eso el centro de gravedad de las partes muchas veces deja de ser físico. Y cuando los componentes inmateriales pesan más que los materiales, hasta es posible destruir al enemigo sin combates decisivos. La batalla deja de ser el rito fundamental de la guerra.

Esta se transforma en pura retórica. Así, cuando la prueba de fuerza no existe, la guerra se hace virtual y se convierte en un sucedáneo de sí misma; la clave del caso es el peso de las apuestas. Entonces el que resiste más gana. Realmente, las partes no luchan entre sí. Luchan contra sí mismas para permanecer erguidas más tiempo que el adversario. Y eso cuando solo unos pocos sostienen el pulso

Con todo, de la misma forma que hay un uso legítimo de la violencia y otro ilegitimo, hay un uso político legítimo del dolor y otro ilegitimo. El dolor que fundamenta una política democrática es un dolor pacificador; el dolor que fundamenta la aniquilación del que discrepa es un dolor contrario al bien común. La equidistancia es entonces peor que un pecado: un pecador puede arrepentirse, un imbécil no.

Pero la violencia envejece rápidamente, y el atractivo que inicialmente provoca pronto se desvanece porque hace que el hombre deje de serlo. Por eso necesita mentir.

Desenmascarar el pacto entre la mentira y la violencia es clave. Ahí está la grandeza de quien elige la verdad, la justicia y el dolor frente a la mentira, la violencia o a la comodidad. El sufrimiento es inevitable al levantarse contra los dragones, sino se está dispuesto a convertirse en uno de ellos. La tibia indiferencia es una actitud posible aunque nunca es meritoria y menos cuando lo que está en juego es esencial. El más grave de los daños es la disolución de nuestras creencias.

Un atentado puede ser controvertido en muchos aspectos, pero nadie, ni siquiera los terroristas, ignora el valor del dolor de las víctimas. Es más, ellos son los más conscientes de su valor. Por eso, cuanto más sensible se es al valor de la vida y con más fuerza se rechaza el uso político de la violencia ,más vulnerable se es a las acciones terroristas.

En este entorno nuestro posmoderno, el terrorismo termina trazando una confusa función hiperbólica. La paradoja que se nos presenta no es fácil de asimilar: la única forma de defender la vida y la libertad es aceptando el riesgo de que nos la arrebaten sin perder ni la convicción ni la compostura. 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 no aprecia a los héroes. El problema es de cosmovisión. El ejemplo conmina y ofende. Y, además, se piensa que el precio de la paz lo deben pagar otros. El propio Estado nos educa así. Pagamos impuestos para no sufrir, para no temer. No pagamos impuestos para que se nos exija ser héroes. Precisamente en eso 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 una parte fundamental de una ética posmoderna e indolora.

Ser hoy moderno es no detenerse, y menos aún quedarse quieto. La insatisfacción va unida a esta nueva modernidad, que no encuentra nunca suficientemente gratificado el esfuerzo. Llegamos al 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 de venta que fija la librería.

En fin, Andrés, se detenía, contemplaba el mundo y distinguía las esquinas del puzle de la realidad para adivinar su tendencia. No era un mero relator o compilador sino que era portador de su propio discurso. Fue testigo pero no se conformó con eso sino que también escogió sus bandos y militó por lo que consideraba bueno. Su trabajo, en cualquier caso, es valioso y merece ser reconocido y ensalzado por aquellos a los que nos ha inspirado para que sea fecundo y pueda, a su vez, servirle a otros.

Veni creator spiritus. Sea esta reunión que recuerda el valor su obra, un ejemplo de la pedagogía de la celebración que el mismo proponía para otros.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

79/2025 10 de octubre de 2025



Ignacio Cartagena Núñez

Las aguas esculpidas: la Corona y la lengua española

Las aguas esculpidas: la Corona y la lengua española

Resumen:

La historia del español, en particular durante la edad moderna y contemporánea, ha corrido pareja a la de nuestros Reyes y Reinas, actuando como factor de cohesión, de difusión de la cultura, de reconocimiento y adhesión a las instituciones e, incluso, de prestigio social. A menudo de manera inconsciente, nuestros monarcas han hecho de la lengua un instrumento para incidir en aspectos distintos de nuestra vida en sociedad. Han intervenido en su codificación, en su enseñanza, en la fijación de su gramática y en el fomento de la producción artística y literaria. Los sucesivos reinados –con sus claroscuros, con sus aciertos y sus errores- son indisociables de la lengua española y han contribuido a su actual pujanza y difusión en el mundo.

Palabras clave:

Lengua española, monarquía, corona, imperio, gramática, codificación, Real Academia Española, Iberoamérica.

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.

Sculpted Waters. The Crown and Spanish.

Abstract:

The history of the Spanish language, in particular during the modern and contemporary world, has run in parallel to that of our Kings and Queens. Our language has been an instrument for cohesion, spread of our culture, attachment to our institutions and social prestige. Our monarchs have used it, often inadvertently, as an instrument to shape different aspects of our life and society. They have intervened in its codification, teaching as well as in the promotion of literary production. Successive reigns –with lights and shades, successes and their failures- are inextricably linked to the Spanish Language, having played their part on its current pre-eminence and diffusion in the global context.

Keywords:

Spanish language, monarchy, Crown, empire, grammar, codification, Royal Academy, Latin America.

Introducción[1]

Agradezco mucho la invitación a participar en este curso sobre «geopolítica del español», no solo por el «qué» y por el «cuándo» de este curso –el tema y la oportunidad de tratarlo- sino, sobre todo, por el «dónde». Estamos en el Real Monasterio de San Lorenzo de el Escorial, en el paraninfo de su Real Colegio de los Agustinos, y es imposible dirigir la palabra desde esta tribuna sin cierta «sensación de metonimia»: no hay mejor lugar para hablar de la historia de España, de la historia en su conjunto, que una parte tan singular y reconocible de esa misma historia.

Cuando vio por vez primera la fachada de este imponente obra berroqueña –los grises berruecos castellanos, los huesos de Castilla, como Unamuno los llamaba, cortados y convertidos en sillares- dijo el poeta Luis Cernuda que monasterio de El Escorial era «agua esculpida». Y esa afortunada metáfora bien puede emplearse como punto de partida para el tema que vamos a tratar esta mañana: la relación entre la Corona, y sus titulares, los reyes y reinas de España, y la lengua española.

Con su acción de gobierno, nuestros monarcas fueron, también, tallando y dando forma a los sillares de nuestra lengua; lo hicieron –quizá- de manera inconsciente, mientras perseguían otros propósitos políticos, pero sin la acción de la Corona el español y la comunidad hispanohablante no serían lo que han llegado a ser: esculturas vivas, en constante movimiento.

El título de este curso, «geopolítica del español» se presta a un par de reflexiones iniciales que no me resisto a hacer, como aportación general al curso, ya que tengo el uso de la palabra.

La primera es que, sin llegar a contradecirse, los términos «lengua» y «geopolítica» evocan conceptos muy alejados entre sí. El término «geopolítica» sugiere «poder» o «proyección del poder»; mientras que el término «lengua» sugiere «comunicación». «Poder» y «comunicación» no casan fácilmente, y menos en nuestros días: diríase que la única confluencia posible entre ambos, la clave de arco que une esos dos pilares, es lo que da en llamarse *soft power*, ese «poder blando» cuyo significado puede

[1] Esta conferencia fue pronunciada en el Curso «Geopolítica del español: repensando la hispanidad», organizado por el IEEE en el marco de los Cursos de Verano de la Universidad Complutense, en San Lorenzo de El Escorial, el jueves 3 de julio de 2025.

concentrarse, en castellano, en una sola palabra: «influencia». Una forma de poder no menos eficaz, pero sí, acaso, menos visible que la tradicional.

Lo que sucede es que, hablando de la lengua española –y de las lenguas en general- la influencia o poder blando que pueda ejercerse resulta siempre de una relación bidireccional: tan posible es influir en otros países a través de la lengua como que esos países influyan más y mejor en nosotros. El sentido del «poder blando» no lo determina tanto el origen de la lengua, ni la antigüedad de ese origen, sino más bien la pujanza, la novedad, la creatividad de los hablantes y también de los escritores. Y ahí, no siempre nuestro país ha estado en las mismas condiciones de «ejercer el poder» en primera persona: veamos la literatura o la música, donde la producción de los países americanos de habla hispana ha tenido, en no pocos momentos, más «pegada» en nuestro país que la que ha existido en sentido contrario.

La segunda reflexión es acerca de la capacidad de nuestras políticas culturales de aprovechar el «poder blando» ligado a la lengua española. Aquí hay también alguna razón para el escepticismo, porque para nuestra lengua vale aquello que, acerca del mar, decía el poeta Claudio Rodríguez: «es demasiada criatura». El español, con sus seiscientos millones de hablantes en todo el mundo es, desde luego, «demasiada criatura». Y como animal poderoso que es, no se deja marcar el territorio.

Si, hoy por hoy, el español es la segunda lengua materna del mundo –solo tras el chino mandarín- y la cuarta en términos de hablantes –detrás del chino, del hindú y del inglés- no es, desde luego, a resultas de una decisión o estrategia diseñados en Madrid. Lo es por una inercia propia, por la convicción y la voluntad de todas esas generaciones de hablantes que lo han cultivado y difundido. No puede embridarse la lengua española, ni mucho menos dirigirse en función de objetivos e intereses: sería miope y contraproducente. Sí podemos «navegarla»: aprovechar alguna de las corrientes favorables, reivindicarnos como origen de ese inmenso patrimonio del que somos copropietarios. Porque, de nuevo, mucho más próximo a la lengua que el concepto de

«poder», ni siquiera el de «poder blando», es el sentido de «comunidad»: y en esa gran comunidad de hispanohablantes –donde la lengua nos hace habitantes de un mismo territorio- los españoles seguimos teniendo muchas cosas que decir.

Dicho lo anterior, lo que a mí se me pide una reflexión acerca de la lengua española y la Corona: un tema que se sitúa en la intersección entre la historia, la política y la lengua; pero un tema, también, de sociolingüística, es decir de sociología de la lengua, porque las opciones de nuestros reyes, en las distintas épocas, han repercutido en la comunidad de hablantes del español; no solo en nuestro país, sino también en todos los países pertenecientes y –cito a nuestra Constitución- a nuestra «comunidad histórica». En otras palabras: las decisiones de nuestros monarcas en relación con la lengua no solo moldean nuestro pasado, sino también dan forma a nuestro presente. Nos han hecho quienes somos. Por eso, y aun a riesgo de adelantar mis conclusiones, hay tres rasgos básicos, tres constantes, que definirán la relación entre la corona, la lengua y la sociedad:

1. El español actúa como factor de cohesión de los territorios de la corona
2. El español actúa como factor de identificación de los reyes con España
3. El español actúa como factor de prestigio social en el exterior y en el interior.

En un tema que admite múltiples aproximaciones, yo he optado por el camino de la historia. Haré un breve recorrido por las distintas etapas de la historia moderna, desde los reyes católicos a la actualidad, donde iremos desvelando la presencia de tres rasgos: cohesión, identidad y prestigio. Veremos que los tiempos de auge político (s. XVI y primera mitad del XVII) son momentos de impulso del español; los momentos de decadencia (S. XVIII-XIX) suelen coincidir con momentos de cierto retraimiento o pérdida de la influencia de nuestra lengua.

Una última precisión, antes de empezar: no soy un historiador, y como entiendo que algunos de los alumnos de este curso sí que lo son, les ruego que no se esperen de esta charla grandes honduras históricas, porque quedarán defraudados. Mi aproximación será, más que histórica, cinematográfica: comprimiremos seis siglos en un *travelling* de media hora, escogiendo los planos y las escenas que más convengan a lo que queremos demostrar. Comprimir quinientos años en treinta minutos es un ejercicio casi tan

ambicioso como que el que planteó Kubrick en su película «2001» valiéndose de la tibia de un homínido y la maqueta de una nave espacial: así que, aunque la letra pueda dejar a muchos perplejos e insatisfechos, espero que –como sucedía en esa escena- la música

deje a todos más o menos conformes.

Los reyes católicos y la necesidad de una «lingua franca» en españa

Los orígenes

El castellano es la lengua romance que se formó por la evolución del latín vulgar en torno a la cordillera cantábrica, en áreas próximas al dominio del *euskera*, que actuó como substrato. Hace pocas semanas, Su Majestad el Rey asistió en el pueblo Brañosera, en la montaña de Palencia, a la conmemoración del que se tiene por el primer fuero, o carta puebla, de la historia de España, otorgado a cinco familias de colonos de frontera hace exactamente 1200 años.

Es evidente que la lengua en la que se comunicaban esos primeros habitantes de Brañosera, no era aún castellano (las glosas silenses, primeros fragmentos castellanos en los márgenes de los códices, debieron escribirse, en torno al siglo XI en el monasterio de San Pedro de Cardeña) pero sí que era un latín lo bastante evolucionado como para resultarnos, a los hispanohablantes modernos, vagamente familiar. A quien tenga alguna curiosidad por saber «cómo sonaba» aquel romance embrionario le recomendaría el libro «Una ciudad de la España cristiana hace mil años», preciosa colección de estampas altomedievales de Claudio Sánchez Albornoz, situadas en la ciudad de León, que antes del año mil tuvo una etapa de gran florecimiento.

A nuestros efectos, lo que importa destacar es la relación entre el castellano y el poder: en la Corona de Castilla la lengua castellana reemplazó casi totalmente al latín en las expresiones escritas de la Corona de Castilla a partir del siglo XIII: es uno de los primeros territorios de Europa donde se produjo el cambio. En la Corona de Aragón, el castellano se manifiesta desde el siglo XIII, pero no logrará el mismo tratamiento que en Castilla hasta la entrada de la dinastía castellana de los Trastámara, con el Compromiso de Caspe, en 1412, en el reinado de Fernando I (1412-1416) y sobre todo, de su hijo Alfonso V (1416-1458). Entre 1450 y 1550 el castellano reemplazó progresivamente al aragonés y al catalán en todas las expresiones escritas del reino.

La lengua como factor unificador: la primera gramática castellana

Pero el momento donde comienza a percibirse con claridad el valor del castellano como elemento de cohesión territorial será el reinado de los Reyes Católicos. Y ello, por dos motivos complementarios. Uno, político: la corte de un Estado moderno pujante como Castilla necesitaba una *lingua franca* imperial como vehículo de la administración. La lengua elegida en ese entorno cortesano sería la lengua del rey. Y otro, cultural: una idea humanista es la necesidad de «fijar la lengua» su estudio, su conocimiento. Esa tarea ya se había llevado a cabo con las lenguas cultas, pero no con las lenguas vulgares, con las descendientes del latín, lo que suponía un reto para cualquier filólogo.

La primera gramática de la lengua castellana fue publicada en agosto de 1492, un año fértil en acontecimientos en nuestro país, se debe a Elio Antonio Nebrija (1444-1522), humanista, filósofo, filólogo y poeta natural de la ciudad sevillana de Lebrija (solo por una caprichosa traducción del patronímico latino ha llegado a nuestros días con «ene» en lugar de «ele»).

Uno de los más eminentes profesores del renacimiento repartió su vida docente entre las dos grandes universidades españolas de la época: Salamanca (1475-1487) y Alcalá (1514-1522), y tuvo tiempo de escribir una profusa obra que tocaba prácticamente todos los géneros. La vida docente de Nebrija discurrió en tiempo de los Reyes Católicos, y se valió la amistad, la protección y la admiración de dos de las principales figuras políticas de la época, Fray Hernando de Talavera, obispo de Ávila, y el mismísimo Cardenal Cisneros. A este segundo se debe el que probablemente sea el mayor elogio que pude darse a un profesor cuando, queriendo «fichar» a Nebrija para el campus alcalaíno, le dio lo más parecido a un cheque en blanco que puede darse a un profesor:

> «le dixo que leyese lo que él quisiese, y si no quisiese leer, que no leyese, y que esto no lo mandaba dar por que trabaxase, sino por devolverle lo mucho que le debía España».

El camino de la primera gramática no estuvo exento de escollos. El primer contacto entre Nebrija y la Reina Isabel de Castilla tuvo lugar en Salamanca, en 1486, al regreso de un viaje de los Reyes Católicos a Santiago, ocasión para la que (deseoso seguramente de

preparar el terreno en su favor) el docto gramático hispalense había redactado un poema conmemorativo. El insigne humanista habló a los Reyes Católicos del proyecto de lo que luego sería su *Grammatica Castellana*, pero en ese momento no parece que entusiasmara a la reina, ya que preguntó sobre las ventajas de escribir una obra de esas características y fue Fray Hernando de Talavera quien contestó en defensa de Nebrija. Lo hizo en los términos que recoge el propio Nebrija ver en el prólogo de esta *Grammatica Castellana* que vio la luz en Salamanca el 18 de agosto de 1492:

> «Cuando en Salamanca di la muestra de aquesta obra a vuestra real majestad: y me pregunto que para que podía aprovechar: el mui reverendo padre obispo de Ávila me arrebató la respuesta: y respondiendo por mi dixo que despues que vuestra alteza metiesse debaxo de su iugo muchos pueblos barbaros y naciones de peregrinas lenguas, y con el vencimiento aquellos tenían necessidad de recebir las leies quel vencedor pone al vencido, y con ellas nuestra lengua».

Aunque, hoy por hoy, la gramática de Nebirja tiene mucho de obra fundacional de esa ciencia en lo relativo a nuestra lengua, no tuvo en su época tanto predicamento, porque se la consideraba excesivamente académica –reproducía el esquema de las gramáticas grecolatinas- y poco útil para el propósito esencial que se requería en aquella época: el aprendizaje del español por quienes no lo tenían por lengua materna. Juan de Valdés, otro gramático español, autor del Diálogo de la Lengua, criticó la profusión de andalucismos en obra de porte tan académico. Esta, entre otras, es la razón por la que la gramática nebrisense no sería reeditada hasta bien entrado el siglo XVIII.

El español, lengua global: la españa de los austrias

Carlos V: el rey que se hispanizó

Si en tiempo de los Reyes Católicos el español funcionó como lengua de cohesión, con los Austrias pasaría a convertirse, además, en lengua de diplomacia y de prestigio internacional. Y si a alguno de nuestros reyes puede a justo título atribuirse esta

mutación, ese fue sin duda el César Carlos, el rey emperador, quien, sin tenerla por lengua materna, acabó asumiendo la lengua española como propia. Nos lo recuerda Manuel Alvar en un artículo titulado «Carlos V y el español» publicado en 1977:

> «Carlos de Gante no nació como rey de España o Emperador de Alemania. Fueron no pocos azares los que llevaron aquellas riendas a su mano, y se encontró con que unas cosas le eran ajenas y otras mal sabidas. Hablaba francés, pero no castellano ni alemán. El primero de estos lo dominó, y mucho; el segundo, mal. Y, a pesar de haber nacido en Gante, nunca pudo conversar en flamenco».

El desconocimiento del español por parte de un rey extranjero beneficiaba a un entorno consejeros no castellanos del rey y lo distanciaba de los españoles. No es que dicho desconocimiento fuera determinante en la llamada «guerra de las comunidades», entre 1518 y 1522, en que algunos historiadores han querido ver una revuelta medieval de carácter tributario y otros, un primer germen de las revoluciones burguesas; pero desde luego fue en detrimento de la popularidad del nuevo monarca. El desconocimiento de la lengua española por parte del rey se le hizo notar en las Cortes celebradas en Valladolid en el año 1518, en estos términos:

> «7. Otro sy, suplican a vuestra Alteza que nos haga merced que en su casa real quepan castellanos e españoles dellas entendamos y nos entiendan.
>
> 8. Otro sy, suplican a vuestra Alteza que nos haga merced de hablar castellano, porque haciéndolo asy muy más presto lo sabrá, y vuestra Alteza podrá mejor entender a sus vasallos e servidores, y ellos a él».

Y el rey respondió, humildemente, con estas palabras:

> «A esto se vos responde que nos plaze dello, e nos esforzaremos a lo facer especialmente por que vosotros nos lo suplicáis en nombre del Reyno, e ansy lo avernos ya comenzado a hablar con vosotros e con otros de nuestros Reynos»

Cinco años más tarde, Carlos cumplió su promesa e hizo profesión de hispanización. En castellano habló en las Cortes de Valladolid de 1523, y dijo esta frase que explica, por sí misma, su identificación con el espíritu y con las gentes de Castilla, pero que va también más allá, porque es un modo de entender el ejercicio del gobierno.

«Yo amo e quiero tanto a estos mis reinos y los súbditos e vasallos dellos como a mi mesmo [...] Ayer os hablé pidiéndoos el servicio, y agora quiero pediros consejo».

Carlos V también convierte al español en lengua de prestigio internacional. Como decía Menéndez Pidal: «Así, el emperador, que a los dieciocho años no hablaba una palabra de español, ahora, a los treinta y seis años, proclama la lengua española lengua común de la cristiandad, lengua oficial de la diplomacia». Hallamos dos ejemplos en dos hechos históricos que tienen Italia como escenario: en 1529, Carlos entra en Bolonia para ser coronado, siendo el último emperador del sacro imperio romano germánico que habría de ser coronado por un papa; Clemente VII, Julio de Médici, esperaba a Carlos V rodeado del Colegio cardenalicio, y el monarca lo saludó en español.

Y en 1536 Carlos V vuelve a acudir a Italia, esta vez a Roma, para presentar ante el Papa, la corte pontificia y los embajadores, un largo pliego de cargos contra del rey de Francia, Francisco I, por sus maquinaciones en el Mediterráneo. El Sumo Pontífice, en esta ocasión Paulo III, Alejandro Farnesio, le recibe en los Palacios Apostólicos, en la Sala dei Paramenti, y para sorpresa de todos los presentes el rey emperador habla durante más de una hora en perfecto castellano, con el único auxilio de unas pocas notas. Al acabar el obispo de Maçón, embajador de Francia ante la Santa Sede, dice no haber entendido aquel parlamento en español y Carlos replica:

> «Señor obispo, entiéndame si quiere; y no espere de mí otras palabras que en mi lengua española, la qual es tan noble que merece ser sabida y entendida de toda la gente cristiana».

Esta segunda anécdota ha pasado a la historia con el nombre de «la rodomontada de Carlos V». La palabra «rodomontada», galicismo emparentado con el español «baladronada» o «fanfarronada», estaba tan asociada en la época al obrar de los soldados españoles –empezando por su propio rey- que el ensayista francés Pierre Bourdeille de Brantôme (1540-1614) le dedicó incluso un ensayo: «Les rodomontades et les juremens des espagnols», fruto, probablemente, de una envidia mal disimulada hacia nuestros éxitos diplomáticos y militares.

Difusión del español en Europa

Los siglos de los Habsburgo como dinastía reinante vieron a España convertida en potencia hegemónica y, en consecuencia, al español en la Administración y el comercio. Había gran interés por aprender nuestra lengua. En 1570, se proyectó la creación de una fundación de estudios de español en Lovaina, al amparo del Duque de Alba. Experiencias similares tuvieron lugar en ciudades ingleses y francesas. Comienzan a aparecer gramáticas y diccionarios de español, que salvaban las carencias de la gramática nebrisense, hecho que continuó en el siglo XVII. Como consecuencia de este prestigio se produjo una gran aportación de términos del castellano a otras lenguas, sobre todo al francés y al italiano. En esta época, el español cobra una importancia como lengua de comunicación en las cortes europeas. El ya citado Juan de Valdés (1494-1541) llega a afirmar que en Italia *«assí entre damas como entre cavalleros se tiene por gentileza y galanía saber hablar castellano».*

Difusión del español en la península ibérica

Si en Europa la pujanza española favorece la difusión del castellano, otro tanto puede decirse respecto de la península. De nuevo Juan de Valdés, en 1535, nos dice: *«La lengua castellana se habla no solamente por toda Castilla, pero en el reino de Aragón, en el de Murcia con toda el Andaluzía y en Galicia, Asturias y Navarra; y esto aun hasta entre gente vulgar, porque entre la gente noble tanto bien se habla en todo el resto de España».* Surge por entonces la denominación «español» como alternativa al castellano. Si «español» como gentilicio puede ya rastrarse en documentos del siglo XII (José Antonio Maravall halló algunos de ellos en la catedral de Huesca), en la España y la Europa de los Austrias «el nombre de *lengua española* (...), tiene desde el siglo XVI absoluta justificación y se sobrepone al de *lengua castellana*», según señala Rafael Lapesa. Su uso no es generalizado, pero sí comienza a ser utilizado de forma mayoritaria, a partir de mediados del siglo XVI es ya habitual. Este neologismo, *español*, viene a coincidir con una nueva realidad política: de hecho, es el término utilizado en todas las lenguas extranjeras para referirse a la lengua que hablan todos los españoles.

Otra tanto puede decirse del español como factor de distinción social. Eugenio Salazar (1530-1602), cronista de Carlos V, nos muestra lo cosmopolita de la corte hispánica de

finales del siglo XVI, donde sus integrantes «*gentes extranjeras de diversas naciones*», a pesar de comunicarse en castellano, mantenían sus idiomas originarios al saludarse entre sí. Los hablantes del castellano cortesano se distanciarían del resto de la población, y esta distancia sería doble; tanto social como territorial. En este sentido Juan de Valdés recogía algunas diferencias entre registro de la corte y el del vulgo cuando afirmaba que «*Entre gente vulgar dizen yantar, en corte se dize comer».* Miguel de Cervantes, en el capítulo XIX de la segunda parte del *Quijote*, se hace eco de esta distinción:

> «El lenguaje puro, el propio, el elegante y claro, está en los discretos cortesanos, aunque hayan nacido en Majalahonda: dije discretos, porque hay muchos que no lo son, y la discreción es la gramática del buen lenguaje, que se acompaña con el uso».

Difusión del español en América

La difusión del español estuvo muy ligada, como no podría ser de otro modo, a la evangelización, a la labor de los misioneros, muchos de los cuales aprendieron las lenguas aborígenes llevados por ese afán proselitista en una tierra que –como nos recuerda Antonio Muñoz Machado- era un mosaico de 1500 lenguas pertenecientes a 170 grandes familias lingüísticas. Numerosos documentos respaldan la evidencia del cuidado que pusieron los reyes en la difusión de la fe antes que la propia lengua española; y desmienten, con ello, que el español fuera una lengua de imposición en los siglos XV a XVII. Esto habría de cambiar radicalmente, como veremos, a partir del siglo XVIII.

Ya en tiempos tan tempranos como 1512, reinando Fernando el Católico, las Leyes de Burgos ordenaban este procedimiento de evangelización:

> «Mandamos que cada [encomendero] […] sea obligado a hacer mostrar un mochacho, el que más hábil dellos les paresciere, a leer y escrevir, y las cosas de nuestra fe, para que aquel las muestre después a los otros indios».

Algo más tarde, se expresa en estos términos Carlos I sobre la enseñanza del español a los indígenas americanos:

> «Que donde fuere posible se pongan escuelas de lengua castellana para que aprendan los indios. […] Que enseñen a los que voluntariamente la quisieren aprender, como les sea de menos molestia, y sin costa».

El mismo tenor apreciamos en esta Instrucción que emite Carlos I al virrey de Méjico en 1536:

> «Es muy importante que […] los religiosos y personas eclesiásticas se apliquen a saber su lengua [la de los indios] y para ello la reduzcan a algunas gramáticas y manera fácil como se pueda aprender».

Ante el escaso avance logrado, en 1573 el Consejo de Indias solicita al rey Felipe II que tome medidas para fomentar el castellano en los virreinatos, a lo que éste responde llegando más lejos que su mismo padre:

> «No parece conveniente forzar [a los indígenas] a abandonar su lengua natural: sólo habrá que disponer de unos maestros para los que quieran aprender voluntariamente nuestro idioma».

De hecho, tres años antes, en 1570, una real cédula había decretado el náhuatl como lengua oficial de los nativos del Virreinato de Nueva España. Y serán los misioneros españoles los que más harán por preservar y fomentar las lenguas indígenas, pudiendo reivindicar la autoría de hasta seiscientas gramáticas americanas. No en vano, la segunda lengua moderna del mundo que tuvo gramática propia, sólo después del español, y antes incluso que el portugués, el francés, el alemán, el inglés o el italiano, fue el náhuatl, que ya disponía de una gramática en el año 1531 escrita por los franciscanos. En muchas de las casi treinta universidades que España va a fundar en América se crean facultades de lenguas indígenas. Una ordenanza de 23 de septiembre de 1580, ordena que «*entre las cátedras que se instituyesen hubiese una de lengua general de los dichos indios*», y no contenta con ello, marca la exigencia de que los clérigos estén en posesión de la certificación correspondiente para incorporarse a sus parroquias.

Cultura en español el XVI y el XVII

El auge de nuestra cultura corre parejo al de la propia lengua española. Por archiconocidas, tan solo mencionaremos, de pasada, algunas referencias. El XVII es nuestro siglo de oro literario: Cervantes, Lope, Góngora, Calderón, Tirso de Molina. No solo fructifica la fórmula para reflejar la realidad, que es la gran ambición del gran artefacto narrativo y literario a cuya génesis asistimos en esta época -la novela- donde el Lazarillo de Tormes y el pícaro Guzmán de Alfarache preparan el terreno al universal caballero de la Triste Figura.

La música también jugó un papel importante en la vida cultural de la España de los Austrias. Compositores como Tomás Luis de Victoria y Francisco Guerrero crearon obras maestras de la música sacra, empleando el español en sus textos devocionales. Mención aparte merece el villancico, una forma musical popular que a menudo incluía letras en español. Estas composiciones eran interpretadas en las iglesias y en las celebraciones cortesanas, contribuyendo a la difusión de la lengua y la cultura española.

Durante el siglo XVI y XVII, se publicaron numerosos tratados científicos en español, abarcando disciplinas como la astronomía, la medicina, la ingeniería, la botánica y la geografía. Estas obras no solo reflejan los avances científicos, sino también la riqueza léxica y expresiva del español, siendo un ejemplo notable el «Tratado de Astronomía» de Jerónimo Muñoz, que aportó importantes observaciones sobre los cometas y los eclipses.

Otro tanto puede decirse de la cultura en América, donde la estética del renacimiento y el barroco llegó a través de la producción artística y literaria de España. Según Octavio Paz, más del 40% de la población emigrante española estaba compuesta de personas letradas; proliferaban el teatro, la música y la poesía, dando lugar a una cultura criolla con sus propias particularidades, con autores como Juan Ruiz de Alarcón, *Amarilis*, Juan Espinosa Medrano o Sor Juana Inés de la Cruz, sin olvidar al Inca Garcilaso, a Guzmán Poma de Ayala**.**

El español a partir de la ilustración: la dinastía borbónica

El fin de la prevalencia del español en Europa, en favor del francés

Con la hegemonía política y cultural que alcanzó Francia a finales del s. XVII, el francés sobresale entre sus competidores, el español y el italiano. Es considerada la «lengua de la razón»: se impone en el campo de la diplomacia, de la filosofía y de la ciencia y hasta en el trato familiar de las elites europeas. En el ámbito de la literatura y la oratoria, el francés supera también al español, que ha perdido el papel hegemónico que tenía en las dos anteriores centurias. Hasta tal punto llega la pujanza del francés, que Fray Benito Jerónimo Feijoo nos informa sobre la moda de usar galicismos en la conversación española, también en la Corte española:

> «... sobresalen algunos apasionados amantes de la lengua francesa, que prefiriéndola con grandes ventajas a la castellana, ponderan sus hechizos, exaltan sus primores, y no pudiendo sufrir ni una breve ausencia de su adorado idioma, con algunas voces que usurpan de él salpican la conversación, aun cuando hablan en castellano. Esto, en parte, ya se hizo moda, pues los que hablan castellano puro casi son mirados como hombres del tiempo de los godos.»

No obstante, y a diferencia de lo que sucede en Italia, en nuestro país el español mantuvo su uso institucional y académico. En nuestro sistema educativo, al igual que la de otras lenguas modernas, la materia escolar más importante seguía siendo el latín. No sorprende, pues, que en España no se escribieran obras en francés, ni se editaran libros franceses en lengua originaria. Pero, como «no hay mal que por bien no venga», seguramente ese hecho tenga también mucho que ver con el tradicional déficit en conocimiento de lenguas extranjeras en nuestro sistema educativo. Lo refrenda el dato de que, en Madrid, solo el colegio de los Jesuitas impartía francés en el siglo XVIII y en Barcelona, las escuelas técnicas de la Junta de Comercio no crearon cátedras para lenguas modernas hasta 1824.

Impacto del centralismo en política lingüística: los decretos de Nueva Planta

No podemos soslayar ni negar el impacto muy negativo que el cambio de dinastía reinante tuvo en las distintas lenguas que se hablaban en nuestro país, con una férrea política centralista que se hizo notar en los ámbitos educativo y administrativo a partir de los Decretos de Nueva Planta. Tras la caída de Barcelona en 1714, el Consejo de Castilla solicita lo siguiente al rey Felipe V:

> «Supuesta y asentada la calidad de que se hayan de abolir, borrar, quitar enteramente los fueros, constituciones, usos, costumbres y privilegios que gozaba el Principado, será bien que las con que en su lugar haya de ser gobernado y mantenido en justicia, las mande V.M. ejercer con la calidad de por ahora; y que sea practicado desde luego las leyes de Castilla así en lo civil como en lo criminal, actuando en lengua castellana».

Los decretos tuvieron un impacto profundo en las identidades regionales. Al imponer el castellano como lengua administrativa y limitar el uso de las lenguas vernáculas en la administración pública y la educación, se produjo una erosión de la cultura y la identidad locales.

El centralismo lingüístico tendrá, también, su correlato en América. Existía la impresión en la corte española de que el grado de desconocimiento del español –se calcula que había unos tres millones de hispanohablantes de una población total de quince millones- contribuía al desgobierno de los territorios en América, y que a la escasa penetración del español había contribuido no poco la intermediación de las órdenes religiosas, que actuaban, como hemos visto, con gran autonomía, en particular en el ámbito educativo. A partir de las dos Reales Cédulas, de 1770 y 1778, Carlos III establecerá que el castellano «se haga único y universal, para facilitar la administración y pasto espiritual de los naturales». Esta política de imposición en el ámbito cultural acabará teniendo un peso específico en los procesos independentistas americanos, en las primeras décadas del siglo XIX.

El afán codificador: la Real Academia de la Lengua

Siguiendo los ideales lingüísticos del momento y el afán enciclopédico de la Ilustración se crearon diferentes Academias en Europa, con objeto de fijar el vocabulario y la gramática de las lenguas modernas. El precedente más antiguo es el de la Crusa de Florencia, (1582), la de París (1635); y la en el XIII, las de Madrid (1713), la de Copenhague (1742), las de Lisboa (1779), la de Moscú (1783), la Estocolmo (1786).

La Real Academia es la encarnación de las ideas ilustradas en nuestro país: su fundación puede comprenderse como parte del alcance reformista borbónico, tendente a la centralización y concentración de poder en torno al rey, también en el en el ámbito cultural. Que dicha creación tuvo alcance político queda claro con la frontal oposición del ataño todopoderoso Consejo de Castilla a la creación de la Real Academia.

El 3 de octubre de 1714 el rey Felipe V la cédula real por la que se creaba oficialmente la Academia. Las primeras reuniones de los miembros de la corporación se habían celebrado en 1713, en el domicilio de su primer presidente, Juan Manuel Fernández de Pacheco y Zúñiga, el marqués de Villena (1650-1725). La cédula real «se había hecho esperar, al parecer por la intromisión del Consejo de Castilla que retrasó su emisión al considerar que la tarea que proponían los académicos superaba sus capacidades y recelar de los privilegios que llevaba aparejada la condición de académico. Víctor García de la Concha relata que

> «una comisión encabezada por Villena agradeció personalmente al rey el respaldo, en un gesto de familiaridad y cercanía —como criados de la Real Casa— que se hizo habitual. No parece aventurado pensar que la clara oposición del todopoderoso Consejo de Castilla trataba de impedir que la Academia promovida por el marqués de Villena fuera reconocida de ese preciso modo: concebida como una empresa nacional, designada por ello como española, y protegida personalmente por el rey hasta el punto de que sus miembros gozasen de la consideración de miembros de la Real Casa, con acceso directo a ella».

A partir de su fundación, La Real Academia no ha hecho sino ganar protagonismo en la conformación de un espacio panhispánico de la lengua: Ya en 1851, durante la dirección de Francisco Martínez de la Rosa, la RAE designó miembro honorario al gramático venezolano Andrés Bello. Unos años después, en 1871, se fundó la Academia Colombiana de la Lengua, la primera de las veinte corporaciones existentes en el continente americano y que, junto a la filipina, ecuatoguineana y la española, forman la Asociación de Academias de la Lengua Española (ASALE), constituida en 1951 en México.

El siglo XIX: el romanticismo y el florecimiento cultural de otras lenguas españolas

Durante el XIX continúa la política de centralización y unificación lingüística iniciada por los borbones durante el siglo anterior. La corriente de pensamiento predominante apuntaba a que la diversidad de lenguas obstaculizaba la difusión del conocimiento y el progreso, tanto en la península como en América, donde comienzan a proliferar los movimientos secesionistas: en 1808 en Caracas —Bolívar—; en 1810 en Buenos Aires; en 1813 en Paraguay, luego en Quito, etc. La rebelión indígena tendrá también su papel: en México el cura Hidalgo (1810) y luego el cura Morelos (1813) Entre 1811 y 1822 se promulgarán las constituciones venezolana, colombiana y chilena.

A mediados de la centuria asistimos a la oficialización de la ortografía española: se produce el 25 de abril de 1844 cuando, en una real orden, la reina Isabel II sanciona la de la Real Academia Española como la única oficial para la enseñanza de primera educación. En este siglo tan convulso tenemos también dos monarcas extranjeros que, en el curso de sus fugaces reinados, tuvieron una dispar reacción con la lengua española. José Napoleón Bonaparte, rey de España entre 1808 y 1813 -el injustamente llamado «Pepe Botella»- se esforzó por aprenderla, mientras que Amadeo de Saboya (rey entre 1870 y 1873) nunca la habló, reforzando la percepción popular de «rey extranjero», aunque su esposa, María Vittoria da Pozzo, lo hablaba con fluidez.

En la segunda mitad del siglo XIX asistimos a un «resurgimiento» para el gallego, catalán y vasco. Las tres lenguas se convierten en lenguas de cultura y ciencia con literatos y filólogos como Rosalía de Castro, Curros Enríquez y Eduardo Pondal (para el gallego); José Manterola, José María de Iparaguirre, Luciano Bonaparte (para el vasco); y Jacint

Verdaguer, Joan Maragall y Eugeni d'Ors (para el catalán). Este proceso de revitalización y normalización de las otras lenguas peninsulares culminará a principios del siglo XX con la creación de las correspondientes academias de la lengua: Real Academia Galega, 1906; Euskaltzaindia, 1918; Institut d'Estudis Catalans, 1907.

Este resurgimiento es posible gracias al menor calado de las posiciones jacobinas en España y al surgimiento de una burguesía moderada que, en un marco de lealtad, defendía el empleo de las lenguas locales en su registro más culto, no como oposición al castellano, sino como potenciación de la propia identidad. Es el caso de la burguesía moderada en Valencia y el movimiento de corte arcaizante conocido como «*renaixença de guant*».

El presente: Felipe VI y su compromiso con la lengua

La indudable pujanza del español en nuestros días

Llegamos, pasando de puntillas por dos reyes y una regencia, a la España de la constitución del 78 (adelantamos que iba a ser un travelling, y el que tenemos para esta charla no da lugar a más). El nuestro es un tiempo de indudable pujanza de nuestra lengua, hasta el punto de que no podemos llamarla «nuestra» sin caer en un cierto reduccionismo. Porque, según datos del Anuario del Instituto Cervantes de 2023, casi 500 millones de personas tienen el español como lengua materna (el 6,2 % de la población mundial). El grupo de usuarios potenciales de español en el mundo supera los 600 millones (el 7,5 % de la población mundial) con más de 23 millones de alumnos matriculados en algún curso de español como lengua extranjera.

El español es la segunda lengua materna del mundo por número de hablantes, tras el chino mandarín, y la cuarta lengua en un cómputo global de hablantes (que aúna el dominio nativo, la competencia limitada y los estudiantes de español), después del inglés, el chino mandarín y el hindi. En 2060 (si continúa la actual evolución demográfica, lo que está por ver) Estados Unidos será el segundo país hispanohablante del mundo, después de México. El 27,5 % de la población estadounidense será de origen hispano.

El marco constitucional

Sobre este marco tan potente y tan diverso actúa nuestra jefatura de estado como lo que es: un símbolo de unidad, de cohesión y de diálogo. Para entender la función del rey en relación con la lengua, conviene empezar recordando dos artículos de la constitución:

- El artículo 3: «El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla» y «las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos».
- El artículo 56.1: «el Rey asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica»

De ambos artículos se predica la función del rey en relación con todas las lenguas cooficiales en España, pero también la defensa y el empleo del español en distintos foros internacionales. El rey Felipe VI se refirió a las lenguas en su Mensaje de Proclamación ante las Cortes, el 19 de junio de 2014. Parte del reconocimiento de nuestra diversidad cultural como un elemento «que nace de nuestra historia, que nos engrandece y nos debe fortalecer», y que se concreta en nuestras lenguas oficiales, porque «unidad no es uniformidad». Se reconoce también como «un activo de inmenso valor» en nuestras relaciones con los países iberoamericanos.

El compromiso del rey con los países de la comunidad histórica

El término «comunidad histórica», presente, como hemos visto, en el artículo 56.1 de nuestra Carta Magna, adolecía de una cierta ambigüedad: no se sabían muy bien los límites de esta comunidad en un reino donde hubo un tiempo en que «no se ponía el sol». Ayudó no poco a definirlo el hecho de que, en 1991, se instituyera la Conferencia Iberoamericana –las Cumbres Iberoamericanas de jefes de Estado y de Gobierno– «como máxima expresión institucional de la Comunidad Iberoamericana de Naciones». El rey Juan Carlos participó con asiduidad durante su reinado y fue justamente denominado por el presidente uruguayo Julio María Sanguinetti como el «buque insignia de la Comunidad Iberoamericana», en reconocimiento a su labor en la articulación de este espacio multinacional de países hermanos.

En su discurso en el Patronato del Cervantes en 2015, el rey Felipe VI explicó el valor de la lengua española como vertebradora del espacio iberoamericano con estas palabras:

> «En ese escenario, positivo pero complejo los españoles siempre hemos tenido muy claro que somos únicamente copropietarios de ese tesoro cultural y lingüístico que compartimos con tantos hispanohablantes del mundo». De ahí la estrecha colaboración del Instituto Cervantes con otras instituciones, su «clara visión iberoamericanista» y su promoción «de toda la cultura en español».

La comunidad iberoamericana invita a ir un paso un paso más allá, y eso es la iberofonía; un concepto que, por ya tratado en una sesión anterior en este mismo curso, no me detendré más que para citarlo. El 'espacio panibérico' o 'Iberofonía' incluye al conjunto de países de lenguas ibéricas del mundo que, actualmente, alcanza casi la extraordinaria cifra de 900 millones de personas, el primer bloque geolingüístico del planeta. El 7 de julio de 2014, en su primer discurso en el extranjero, el rey Felipe destacó que, gracias a la afinidad entre el español y el portugués:

> «podemos reconocer hoy la existencia de un gran espacio idiomático compuesto por una treintena de países de todos los continentes y por más de setecientos millones de personas. Un espacio cultural y lingüístico formidable de alcance y proyección universal».

La participación del rey en los grandes encuentros de la lengua española

En el marco de sus atribuciones constitucionales, las que se predican de los artículos antes citados, el rey participa con asiduidad en los grandes encuentros de la lengua española:

Es el caso de los Congresos internacionales de la Lengua Española, que se celebran con periodicidad trienal, a partir de 1997, en los países de la comunidad hispanohablante. Se trata de foros universales de reflexión sobre la situación, problemas y retos del español. Su organización está a cargo del Instituto Cervantes, que cumple las funciones de secretaría general permanente, la Real Academia Española y la Asociación de Academias de la Lengua Española, así como el país organizador de cada edición.

Es, también, el caso del Premio Cervantes, máximo reconocimiento a la labor creadora de escritores españoles e hispanoamericanos cuya obra haya contribuido a enriquecer de forma notable el patrimonio literario en lengua española. A este galardón puede ser propuesto cualquier escritor cuya obra literaria esté escrita, totalmente o en su parte esencial, en esta lengua. Se entrega en Alcalá de Henares en torno al 23 de abril, fecha en la que, según es fama, coincidieron, en 1616, el fallecimiento de Miguel de Cervantes y el de William Shakespeare.

Conclusión

La lengua española, como hemos visto, ha sido uno de los grandes soportes de la Corona en su función primordial, que es la que recoge en la propia Constitución española cuando dice (art. 56.1) que «el Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia». El español es, también, un instrumento que vertebra nuestra realidad nacional y le da continuidad a través de las distintas épocas de nuestra historia moderna.

La conciencia de esta realidad llevó a que incluso los monarcas nacidos fuera de España y educados en lengua distinta de la española, desde Carlos I hasta los más recientes –y efímeros- José Bonaparte y Amadeo de Saboya, se preocuparon por conocerla, por cultivarla.

Esa preocupación por la lengua se potencia con nuestra actual Constitución, y desde luego con nuestro actual Rey, quien desde su infancia estudió y habla todas las lenguas oficiales españolas, empleándolas a diario en sus compromisos institucionales. Un Rey que a lo largo de su trayectoria (como Príncipe de Asturias y ahora como Titular de la Corona) ha hecho más de un centenar de viajes por Iberoamérica; viajes donde ha reforzado ese vínculo extraordinario que es nuestra lengua, en un espacio cultural compartido que el mexicano Carlos Fuentes bautizó como el «territorio de la Mancha».

Y un Rey, también, que emplea a diario la lengua –la lengua española, sí, pero también las otras lenguas cooficiales- como instrumento para subrayar el contenido ético de tantos certámenes, eventos e iniciativas en los que participa. La palabra no es, desde luego, el único instrumento del que dispone para realizar su labor; también lo son la imagen, el gesto, la presencia, la persuasión…incluso el silencio puede ser, también, un

instrumento para el ejercicio de sus funciones. Porque como nos dice el dramaturgo y académico Juan Mayorga, «el silencio es parte de la lengua y lo es, y determinante, del lenguaje teatral».

Me gustaría, por ello, concluir estas reflexiones sobre la lengua española y la Corona con unas palabras de Su Majestad el Rey que, creo, reflejan su compromiso con nuestra lengua, con su defensa y su difusión, herencia, como vemos, de más de quinientos años de historia de España; pero también, y más allá de eso, una visión profundamente ética de qué tiene que ser y para qué tiene que servir el español en estos tiempos convulsos. Se trata de un fragmento del Discurso que pronunció el 22 de abril de este año, con motivo del tradicional encuentro con representantes del mundo de las letras que tiene lugar en la víspera del acto de entrega del Premio Cervantes. Dijo en esa ocasión Su Majestad el Rey:

> «El español tiene ya 600 millones de hablantes, es la segunda lengua de comunicación del mundo. Es un instrumento poderosísimo para lograr eso que el mundo necesita ahora más que nunca, cuando tanto se habla de barreras y desconexiones: reflexionar, dialogar.
>
> El lenguaje ha de servirnos, también, para decir alto y claro: no es verdad. No es verdad que todo valga, no es verdad que todo sea relativo. No es verdad que mérito y dedicación equivalgan a suerte y oportunismo, ni que el rigor y el conocimiento estén pasados de moda. No es verdad; y no porque sea obvio, hemos de dejar de proclamarlo».

Muchas gracias.

Principales fuentes consultadas

ALVAR, Manuel, «Carlos V y la lengua española», en *Nebrija y estudios sobre la Edad de Oro*, Madrid, CSIC, 1977, pp. 169-187

CANO AGUILAR, Rafael, *El español a través de los tiempos,* Editorial Arco/Libros Madrid, 2002 (5.ª edición).

GARCÍA DE LA CONCHA, Víctor, «Las academias y la lengua» en REYES CANO, Rogelio, El Mundo de las academias, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2003.

LAPESA, Rafael, *Historia de la lengua española*. Madrid, Editorial Gredos, 1988 (9.º edición, 6.ª reimpresión).

LAPESA, Rafael, *Crisis históricas y crisis de la lengua española*, discurso de ingreso en la RAE, abril de 1996.

MARTINEZ RUIZ, Enrique, et. al., *Ilustración, ciencia y técnica en el siglo XVIII español,* Valencia, Universidad de Valencia, 2008.

MENÉNDEZ PIDAL, Ramón, «La lengua en tiempo de los reyes católicos: del retoricismo al humanismo», en *Cuadernos Hispanoamericanos*, núm. 13 (enero-febrero 1950), pp. 9-24.

RAMÍREZ LUENGO, José Luis, «Breve historia del español en América» en *Cuadernos de Lengua Española,* 93, Madrid, Arco Libros, 2007.

*Ignacio Cartagena Núñez**

Documento
Opinión

80/2025 13 de octubre de 2025

Luis De Sebastián Quetglas *

La Guerra Cognitiva en el Conflicto de la Franja de Gaza y Cisjordania (2025)

La Guerra Cognitiva en el Conflicto de la Franja de Gaza y Cisjordania (2025)

Resumen:

Este artículo analiza la guerra cognitiva entre Israel y Hamás tras el ataque del 7 de octubre de 2023, en el que el dominio informativo se convirtió en un campo de batalla clave. Ambos actores han desplegado narrativas estratégicas mediante redes sociales, medios digitales y tradicionales para influir en percepciones y comportamientos de audiencias locales e internacionales. Israel utiliza una comunicación defensiva basada en fuentes oficiales, con alta calidad técnica y dirigida principalmente al público occidental. Hamás, por su parte, emplea una estrategia emocional y descentralizada, centrada en la victimización y la movilización global. La lucha por el control del relato ha generado polarización, debilitado la confianza en los medios tradicionales y reforzado posiciones extremas. Se concluye que la guerra cognitiva prolonga el conflicto e impone la necesidad de construir una capacidad nacional informativa robusta y resiliente, capaz de responder con eficacia ante operaciones de desinformación y manipulación en el espacio digital.

Palabras clave:

Israel, Hamas, Guerra Cognitiva, 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.

Cognitive Warfare in the Gaza Strip and West Bank Conflict (2025)

Abstract:

This article analyzes the cognitive war between Israel and Hamas following the October 7, 2023 attack, in which the informational domain became a key battlefield. Both actors have deployed strategic narratives through social media, digital platforms, and traditional outlets to influence the perceptions and behaviors of local and international audiences. Israel adopts a defensive communication strategy based on official sources, high technical quality, and content primarily directed at Western audiences. Hamas, in contrast, uses an emotional and decentralized approach focused on victimization and global mobilization. The struggle to control the narrative has led to increased polarization, weakened trust in traditional media, and reinforced extreme positions. The article concludes that cognitive warfare prolongs the conflict and underscores the need to build a robust and resilient national information capability, able to effectively counter disinformation and manipulation operations within the digital sphere.

Keywords:

Israel, Hamas, Cognitive Warfare, Social Media.

Introducción

Así como la Primera Guerra Mundial (1914-1918) introdujo la generalización del uso de la aviación militar y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) consolidó el empleo del portaaviones en el dominio naval, los conflictos contemporáneos han traído el moldeado del entorno de la información. Esta incorporación ayuda tanto a alcanzar objetivos militares propios como obstaculizar los procesos de toma de decisiones del adversario.

Las operaciones militares ya no se desarrollan únicamente en los ámbitos tradicionales -tierra, mar y aeroespacial, sino que también como ocurre con la guerra híbrida o el conflicto en la zona gris, tienen lugar en ámbitos no físicos, como lo es el dominio cognitivo y el ciberespacio[1]. Este es el ámbito cognitivo en el que las personas y los grupos conforman sus opiniones, experimentan emociones y actúan en relación con determinados asuntos.

El 7 de octubre de 2023 -en adelante, 7O- las Brigadas *Izz al-Din al-Qassam*, brazo armado de Hamás, llevaron a cabo un ataque indiscriminado contra el territorio israelí, coincidiendo con el día posterior a la conmemoración de la victoria en la *Guerra del Yom Kipur* (1973). El saldo de este ataque terrorista fue de aproximadamente 1.200 personas asesinadas, entre civiles y militares, así como 251 secuestrados que provocaron una ola internacional de indignación y polarización[2].

La inteligencia israelí identificó al líder de Hamás, el palestino *Yahya Sinwar*[3] *(*1962–2024), como el principal ideólogo de los acontecimientos del 7O, aunque fuera su mano ejecutora Mohamed Deif (1965-2024). Sinwar pasó 22 años en prisión y acumulaba cuatro cadenas perpetuas, hablaba perfectamente hebreo y conocía muy bien la idiosincrasia israelí, así como sus aspiraciones, temores y vulnerabilidades. *Sinwar* fue liberado en 2011 como parte de un intercambio de prisioneros en el que más de mil palestinos fueron excarcelados a cambio de un único soldado israelí: el cabo *Gilad Shalit*[4].

[1] MINISTERIO DE DEFENSA. (2023). PDC-01 (B): Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas. Estado Mayor de la Defensa. https://www.emad.mde.es

[2] En Psicología Social, la polarización hace referencia al hecho de que los grupos defienden finalmente posturas más extremas que las inicialmente defendidas por algunos de sus miembros, una vez que la postura de estos se ha adoptado como la elegida por la mayoría.

[3] FRANCE 24 ESPAÑOL. (17 de octubre del 2024). *¿Quién era Yahya Sinwar, el "arquitecto" del ataque de Hamás del 7 de octubre? • FRANCE 24* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=MF78gxX_Tc0

[4] BBC NEWS MUNDO (17 de octubre de 2011). *Mil prisioneros palestinos por un soldado israelí, las claves del intercambio.* https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/10/111017_soldado_shalit_palestinos_israel_claves_rg

La confianza derivada de su liberación, el proceso de radicalización en prisión, y su comprensión de la sociedad hebrea le permitieron al palestino planificar un golpe difícil de asimilar para la sociedad israelí y que tendrá unas consecuencias imprevisibles para la región.

En aquel intercambio de prisioneros Israel mostró una enorme vulnerabilidad a sus enemigos. Hamas no podía vencer a Israel en el campo de batalla, pero si Israel era capaz de intercambiar 1.000 prisioneros por un solo soldado, entonces los rehenes tenían un valor nada despreciable en una probable negociación con Israel. Esta fórmula parece seguir funcionando hoy en día. El pasado mes de mayo de 2025 el gobierno israelí anunció en X (anteriormente *Twitter*) la liberación del soldado israelí-estadounidense *Edan Alexander* por parte de Hamas como señal de "buena voluntad" por la llegada de Donald Trump a la región[5].

A partir de entonces, los medios de comunicación y las redes sociales fueron inundados de imágenes y vídeos de apoyo a ambos lados de la contienda y se produjo un intercambio masivo de desinformación[6], mala información[7], informaciones maliciosas[8], injerencias extranjeras y manipulación de la información, además de campañas de influencia y operaciones de información bien planificadas[9].

El pueblo de Israel sigue siendo retraumatizado[10] por el recuerdo y el relato de los supervivientes y la memoria de aquellos que no han regresado a casa. Además, los videos e imágenes de aquella jornada siguen disponibles en las redes y son trasmitidos

[5] BBC NEWS MUNDO. (12 de mayo de 2025). *Hamás libera a un rehén israelí-estadounidense en un gesto de buena voluntad ante la visita de Trump a Medio Oriente*. BBC. https://www.bbc.com/mundo/articles/cvg74kd7ggzo

[6] Hace referencia a la creación de información falsa con el objeto de ser transmitida (por ejemplo, la captura de un líder militar que no ha tenido lugar). OTAN define la desinformación como la creación y difusión deliberada de información falsa o manipulada con la intención de engañar y confundir. Es una forma de guerra informativa, utilizada frecuentemente por actores estatales o no estatales para manipular la opinión pública, socavar la confianza y desestabilizar sociedades. El enfoque de la OTAN se centra en contrarrestar estas amenazas informativas, incluida la desinformación, la manipulación de la información y la interferencia de actores extranjeros.

[7] Información real, pero empleada fuera de contexto (por ejemplo, el derribo de un avión en un video juego presentado como real y atribuido a un escenario concreto)

[8] Información falsa trasmitida, pero sin intención de confundir.

[9] Operaciones Psicológicas (PSYOPS) y comunicación estratégica (STRATCOM).

[10] La retraumatización es un estado compuesto de reacciones, respuestas, y síntomas de estrés traumático que se producen como consecuencia de múltiples exposiciones a sucesos traumáticos que son de naturaleza física, psicológica o ambas.

través de medios como *X*, *Meta* (*Facebook*, *Instagram*), *TikTok* y *Telegram* de forma repetida.

La suerte del pueblo palestino es muy desigual y es objetivo indiscriminado tanto de las acciones de Israel como de las de Hamás. Las imágenes de un territorio devastado y el temor a las consecuencias de las acciones de un poderoso ejército junto con la narrativa propiciada por Hamás de un nuevo éxodo o *Nakba*[11] en la franja de Gaza y Cisjordania ha conseguido desarrollar la desesperanza aprendida del pueblo palestino con el objetivo poner al margen su derecho a decidir y reducir la posibilidad de actuar en función de sus propios y legítimos intereses[12].

El creciente reconocimiento del poder de este ámbito para influir en los demás ámbitos operativos, la solidez de los conocimientos sobre persuasión e influencia social, y el atractivo que ejerce el ámbito *ciber* -principal vector de transmisión del ámbito cognitivo- han contribuido a reconocer su importancia y con ello se ha comenzado a hablar con propiedad de un intercambio de información que constituye una auténtica guerra cognitiva, la cual es preciso contextualizar en este conflicto.

Guerra cognitiva

La guerra cognitiva se refiere al conjunto de acciones planificadas que, en coordinación con otros instrumentos de poder, buscan influir en las actitudes y comportamientos de las audiencias objetivo. La situación deseada en este dominio es obtener la superioridad cognitiva frente al adversario[13].

Esta supremacía se traduce, en primer lugar, en tener una capacidad de escrutar continuamente el entorno de la información (i.e. la capacidad de observar), en segundo lugar, en ser capaz de planificar y orientarse hacia las líneas de acción que son más probables (i.e. la orientación), en tercer lugar, en poder decidir inmediatamente las

[11] Éxodo palestino como consecuencia de la guerra árabe-israelí de 1948 que aviva la idea de ser un pueblo apátrida, y por lo tanto, destinado a dejar de existir.
[12] Respuesta humana descrita en 1967 por J. B. Overmier y M. E. P. Seligman que describe como las personas aprenden que carecen de control conductual sobre los acontecimientos ambientales, lo que, a su vez, socava la motivación para realizar cambios o intentar alterar las situaciones y que concurre con déficit motivacional, asociativo (i.e. para aprender) y emocional (APA, 2025).
[13] ALLIED COMMAND TRANSFORMATION. (2025). NATO Warfighting Capstone Concept. Recuperado el 16 de junio de 2025, de https://www.act.nato.int/our-work/nato-warfighting-capstone-concept/ en.wikipedia.org+14act.nato.int+14act.nato.int+14

medidas a tomar (i.e. la decisión), y finalmente, en tener la capacidad real de llevarlas a cabo (i.e. la acción). Se trata en definitiva de responder a las preguntas ¿qué está sucediendo en el entorno de la información? ¿qué es lo que más está llamando la atención? ¿qué opciones tengo de respuesta? y finalmente ¿puedo llevarlo a cabo?

Las agencias de información israelíes denuncian constantemente la información que favorece el relato de Hamas, considerada por la UE[14] y EEUU[15] como una organización terrorista[16]. Aunque la organización terrorista no puede tener acceso oficial a las redes sociales, se ha dado cuenta de que puede saltarse estas restricciones por medio de *proxies*[17] y simpatizantes con el pueblo palestino y tener la presencia deseada en las redes.

Israel considera prioritario estar orientada a legitimar su defensa, mientras que Hamas considera primordial expandir la idea de la devastación y de la catástrofe humanitaria en Gaza y Cisjordania a la que no está dispuesta a poner freno. Las redes sociales son objeto de enormes presiones hoy en día, y muchas de ellas han realizado un verdadero esfuerzo por regular la desinformación[18] y ofrecer explicaciones[19], incluso la UE[20] ha llegado a exigir explicaciones a estas por considerar que algo de la información que circula en las redes podría vulnerar la Ley de Servicios Digitales europea[21].

Israel y Hamás mantienen una intensa actividad en redes sociales, donde despliegan numerosas acciones ofensivas y defensivas dentro del ámbito de la información intentando llevar la iniciativa. Tras los ataques perpetrados el 7 de octubre de 2023, Israel reaccionó de forma inmediata mediante la difusión de contenidos audiovisuales que

14 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2025, 5 de mayo). Sanciones contra el terrorismo: Hamás y la Yihad Islámica Palestina. Accedido el 5 de mayo de 2025 de https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions-against-terrorism/#hamasPublicación de la Unión Europea+5Consejo Europeo+5Consejo Europeo+5

15 U.S. DEPARTMENT OF STATE. (n.d.). Foreign terrorist organizations. U.S. Department of State. Accedido el 5 de mayo de 2025 de https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations/

16 RTVE.ES. (2025, 18 de mayo). Israel en Eurovisión: participación con polémica y victoria en el televoto. RTVE. Recuperado de https://www.rtve.es/noticias/20250518/israel-eurovision-participacion-polemica-victoria-televoto/16585642.shtml

17 Entidades, organizaciones o individuos dentro de un Estado que actúan en interés de un actor extranjero.

18 TIKTOK. (2023, 16 de octubre). *Nuestras acciones continuas para proteger a la comunidad de TikTok durante la guerra entre Israel y Hamás*. Sala de prensa de TikTok. https://newsroom.tiktok.com/es-latam/nuestras-acciones-continuas-para-proteger-a-la-comunidad-de-tiktok-durante-la-guerra-entre-israel-y-hamas

19 META. (13 de octubre de 2023). *Meta's ongoing efforts regarding the Israel-Hamas war* [Los esfuerzos continuos de Meta respecto a la guerra entre Israel y Hamás]. About Meta. https://about.fb.com/news/2023/10/metas-efforts-regarding-israel-hamas-war/

20 RTVE.ES / Agencias. (2023, 11 de octubre de 2023). *La UE pide a Elon Musk que regule la desinformación y el "contenido violento" en la red social X tras los ataques de Hamás*. RTVE. https://www.rtve.es/noticias/20231011/union-europea-ue-pide-elon-musk-regule-contenido-violento-twitter-tras-ataques-hamas/2458128.shtml

21 COMISIÓN EUROPEA. (2023). *El acto de servicios digitales*. Comisión Europea. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act_es

mostraban tanto los ataques sufridos como sus secuelas psicológicas. Algunos de estos videos alcanzaron millones de visualizaciones, lo que evidencia la capacidad del Estado israelí para posicionar su narrativa en el ecosistema digital.

Un ejemplo relevante de esta estrategia comunicacional tuvo lugar cuando Israel fue acusado de bombardear el hospital *Al-Ahli*[22], ubicado en el norte de la Franja de Gaza. Ante dicha acusación, las Fuerzas de Defensa de Israel (IDF) activaron de inmediato una campaña en redes sociales que incluyó análisis técnicos del impacto, imágenes aéreas de las instalaciones, audios, y videos explicativos destinados a eximir a Israel de responsabilidad y a atribuir la autoría del ataque a Hamás[23].

Por su parte, Hamás también ha demostrado conocimiento y capacidad de acción en el ámbito cognitivo. Durante la ofensiva del 7 de octubre, difundió informaciones falsas, entre ellas la supuesta captura del general israelí *Nimrod Aloni*[24], hecho que fue posteriormente desmentido por diversas fuentes[25]. Asimismo, Hamás ha sabido responder a las operaciones informativas del adversario, como se evidenció en el caso del desmentido sobre la supuesta expulsión de su delegación en Qatar, actor clave en los canales de interlocución indirecta con Israel para la búsqueda de un eventual alto el fuego en Gaza[26]

Israel es objeto de una innumerable cantidad de acciones informativas en los medios de comunicación tradicional y también en las redes. Esta debe planear con cierta reserva la repercusión de sus operaciones militares y la respuesta en los medios. La propaganda de Hamas y las reacciones masivas en las redes están incorporadas en cada una de las acciones militares de Israel, y con ello Hamas demuestra haber influido y demorado el proceso de decisión de Israel[27]. Israel demuestra elegir de forma reflexiva la elección de contenidos y elige sus narrativas de forma muy precisa con información objetiva. Por su

[22] ABUALOUF, R. (13 de abril de 2025). *Israeli air strike destroys part of last fully functional hospital in Gaza City*. BBC News. https://www.bbc.com/news/articles/cjr7l123zy5oBBC

[23] ABC. (2023, 18 de octubre). *Incógnitas en el ataque al hospital Ahli de Gaza: Más de 500 muertos*. ABC. https://www.abc.es/internacional/incoginas-ataque-hospital-ahli-gaza-muerto-500-20231018092647-nt.html

[24] ARAB INTELLIGENCE [@Arab_Intel]. (7 de octubre de 2023). *Le général israelien Nimrod Aloni a été capturé par le #Hamas*. [Post]. X. Vista: https://x.com/arab_intel/status/1710610452659515412

[25] GOLDIN, M. (9 de octubre de 2023). *A top Israeli general was not kidnapped by Hamas, contrary to widespread online claim*. Associated Press News. https://apnews.com/article/fact-check-nimrod-aloni-israel-hamas-gaza-captured-493462949098

[26] EUROPA PRESS INTERNACIONAL. (2024, 9 de noviembre). *Hamás desmiente que Qatar vaya a expulsar a su delegación del país*. Europa Press. https://www.europapress.es/internacional/noticia-hamas-desmiente-qatar-vaya-expulsar-delegacion-pais-20241109154223.html

[27] ALANDETE, D. (2024, 15 de mayo). *La ONU seguirá usando las cifras de Hamás pese a corregir errores*. ABC. https://www.abc.es/internacional/onu-seguira-usando-cifras-hamas-pese-corregir-20240514200009-nt.html

parte Israel tiene más complicado interrumpir el ciclo de decisión de Hamas porque está descentralizado y es llevado a cabo por muchos actores, y publica de forma reactiva contenidos subjetivos en respuesta a las acciones militares israelíes porque, aunque Hamas no tiene una política de comunicación conocida, eso no quiere decir que no exista, ni que no sea efectiva.

Las narrativas son el relato oral, escrito o audiovisual de acontecimientos e información dispuestos en una secuencia lógica para influir en el comportamiento de una audiencia objetivo (NATO, 2025).El ciberespacio se ha llenado de productos (i.e. vídeos, imágenes…) que trasmiten las narrativas cuidadosamente elegidas por los dos bandos de la contienda y que son consumidas a diario por millones de personas[28]. Estas narrativas, a simple vista espontáneas, se pueden descomponer en elementos que han sido lógicamente combinados; de tal manera que forman una relato único y diferente para cada actor.

El objetivo de una narrativa es influir a una audiencia objetivo seleccionada entre muchas, y para ello se debe: seleccionar una fuente de información creíble , entre las que se disponen, elaborar un contenido persuasivo[29] que llegue a las audiencias elegidas, decidir el mejor de los métodos de transmisión de información y esperar unos resultados derivados de su publicación.

Hasta ahora las líneas de persuasión eran fáciles de identificar y se encontraba una literatura muy sólida sobre la misma[30,31]. Sin embargo, la irrupción de las nuevas tecnologías junto con la preferencia de la sociedad por un mundo guiado por las imágenes y por las redes sociales ha hecho que las sociedades sean muy frágiles a la influencia. En definitiva, el ciberespacio está lleno de productos de ambas partes cuidadosamente trabajados y que emplean modernos medios de persuasión y, en definitiva, de influencia[32].

En el marco de la guerra cognitiva —y también en otras formas de confrontación contemporánea—, el análisis de las narrativas desplegadas por los actores en conflicto

[28] WEIMANN, G., y WEIMANN-SAKS, D. (2024). Coping with Hamas's Psychological Warfare during the Gaza War. *Studies in Conflict & Terrorism*, 1–20. https://doi.org/10.1080/1057610X.2024.2327669

[29] Persuasión es un intento activo [deliberado] de cambiar las actitudes, creencias o emociones de otra en relación con algún tema, persona, concepto u objeto (APA, 2025).

[30] CIALDINI, R. B. (2001). *Influence: Science and practice* (4.ª ed.). Allyn and Bacon.

[31] CIALDINI, R. B. (2016). *Pre-suasion: A revolutionary way to influence and persuade*. Simon & Schuster.

[32] La influencia hace referencia a la capacidad de afectar el pensamiento, la conducta y las emociones de manera indirecta y sutil. Existen dos formas de influencia, la normativa y la informativa.

debe considerar una distinción fundamental: no es lo mismo abordar estrategias ofensivas que defensivas. Esta diferencia no solo es metodológica, sino que también revela intenciones, recursos y marcos distintos.

A pesar de que cada bando sostiene su propia visión del conflicto, ambos recurren a tácticas de guerra cognitiva tanto ofensivas como defensivas[33]. En este artículo, se ha elegido centrarse en el análisis de las estrategias defensivas, aquellas que buscan proteger a una población o estructura narrativa de los ataques narrativos del oponente. Sin embargo, esto no significa que se pase por alto las acciones ofensivas. Allí donde su estudio contribuya a comprender mejor la lógica del conflicto, serán consideradas como parte del análisis. Se ha entendido que limitarse a una sola dimensión de la guerra cognitiva sería un error metodológico.

La estrategia de Israel

La fuente principal de información de la narrativa israelí son las IDF[34], el primer ministro Benjamin Netanyahu[35] (21 de octubre de 1949) [36].y el propio gobierno Israelí[37] Además, se emplea como fuente de elaboración y procesamiento de la información proisraelí la red diplomática internacional de aquel país. Estos actores comunican mensajes cuidadosamente diseñados, probablemente bajo la coordinación de organismos como la Agencia de Seguridad de Israel (ISA), el Ministerio de Asuntos Exteriores, la Dirección Nacional de Seguridad (DNS) o el propio gobierno. La fuente parece mostrar un alto nivel de moral y resiliencia acorde con la *Hasbará* que es el término usado por el Estado de Israel para promocionar la imagen de Israel, explicar las políticas del gobierno y evitar la desmoralización, animando al pueblo judío[38]. Para analistas políticos y militares, la información emitida por el estado israelí suele considerarse fiable, dado que proviene de fuentes oficiales, fácilmente identificables y porque trasmiten información veraz.

[33] SCHWEITZER, Y., y SIMAN-TOV, D. (29 de mayo de 2022). *The cognitive war between Israel and Hamas: Implications and recommendations* (No. 1601). Institute for National Security Studies. https://www.jstor.org/stable/resrep42560

[34] ISRAEL DEFENSE FORCES [@IDF]. (s.f.). *Posts* [perfil de X]. X. Recuperado el 27 de mayo de 2025, de https://x.com/@IDF.

[35] BENJAMIN NETANYAGU [@netanyahu]. (s.f). *Posts* [perfil de X]. X. Recuperado el 27 de mayo de 2025 de https://x.com/@netanyahu.

[36] EL ORDEN MUNDIAL. (27 julio de 2024). *Netanyahu, el hombre fuerte de Israel* [Audio podcast episodio]. En *No es el fin del mundo*. The Voice Village. https://elordenmundial.com/podcasts/no-es-el-fin-del-mundo/netanyahu-hombre-fuerte-israel/

[37] ISRAEL [@Israel]. (s.f.). *Posts* [perfil de X]. X. Recuperado el 27 de mayo de 2025, de https://x.com/@Israel.

[38] PORISRAEL.COM. (2019, diciembre 19). *La teoría y la práctica de la Hasbará*. PorIsrael. https://porisrael.org/2019/12/19/la-teoria-y-la-practica-de-la-hasbara-2/

Israel emplea tres tipos de contenidos: informativo, persuasivo y expresivo. En el plano informativo aporta datos, noticias y hechos objetivos. Por ejemplo, Israel el 29 de mayo de 2025 manifiesta tener a cientos de camiones con ayuda humanitaria en el paso de *Kerem Shalom,* 900 dentro de Gaza y anunciaba la llegada de 80 más. Además, declara haber distribuido 16.000 paquetes de ayuda humanitaria para el sostenimiento de una familia durante una semana[39].

Esta forma de comunicación tiene la potencialidad de erosionar las opiniones ofreciendo a las minorías un dato o información con la que refutar las opiniones mayoritarias que gozan de menor argumentación al contar con el apoyo de la gran mayoría. Además, Israel vierte información de tipo *persuasivo* de tipo ideológico, político y social promoviendo ideas causas y posturas a su favor con *posts* haciendo apelaciones del tipo: *Ayudar a Hamás no es humanitario es alimentar el terror* con el objetivo de apelar al principio de autoridad y hacer pensar a las audiencias que si el gobierno israelí lo dice debe tener razón[40]. Finalmente, su contenido de tipo *expresivo* reporta expresiones, emociones y estados de ánimo. Por ejemplo, Israel trasmite imágenes de jóvenes que durante un reparto de ayuda humanitaria agradecen al pueblo norteamericano su ayuda y le piden a Hamás que se marche. Este contenido expresivo busca la prueba social (i.e. consenso social) de que Hamas no es un interlocutor deseado por el pueblo palestino[41].

Israel difunde en redes sociales una información de carácter predominantemente defensivo. Esta estrategia se basa en la creación de contra-narrativas con el propósito de desmentir falsedades, señalar contradicciones y ofrecer explicaciones dirigidas a distintos públicos. El objetivo final es reemplazar, en la medida de lo posible, los relatos hostiles por una narrativa que considere más veraz desde su propia perspectiva.

La frecuencia con la que Israel emite este tipo de contenido está determinada por la aparición de informaciones que puedan perjudicar el relato del derecho a la autodefensa. Para ello, cuenta con una infraestructura de comunicación oficial que opera de manera

[39] ISRAEL DEFENSE FORCES[@IDF]. (29 de mayo de 2025). Posts [What te @UN and Hamas don't want you to kmow]. X. Recuperado el 27 de mayo de 2025 de https://x.com/IDF/status/1928189303370166677.
[40] ISRAEL [@Israel]. (30 de mayo de 2025). Post [Aiding Hamás is not humanitarian-it is fueling terror]. X. Recuperado el 30 de mayo de 2025 de https://x.com/Israel/status/1928380440823341062
[41] ISRAEL FOREIGN MINISTRY [@IsraelMFA]. (30 de mayo). Post [President's Macron Crusade Against Jewish State Continues.]. X. Recuperado el 30 de mayo de 2025 de https://x.com/IsraelMFA/status/1928428248976834958

continua, los 365 días del año, a través de televisión, radio y plataformas digitales, incluidas las principales redes sociales.

Sin embargo, también parece que trasmite de forma involuntaria algunas de sus vulnerabilidades: la dependencia del relato internacional de EEUU y de Occidente, y la necesidad de justificar de forma constante sus acciones militares. La calidad y la actividad de Israel en las redes denota una importante inversión en medios y recursos humanos y sugiere la participación de agencias profesionales que han emitido videos con calidad de edición muy elevada en varios idiomas y con mensajes diseñados para audiencias seleccionadas aprovechándola metodología de análisis de audiencias del marketing digital. Además, Israel puede haber manifestado cierta fragilidad en su narrativa: a la vez que mostraba su poder militar, este hacia dudar a los espectadores sobre los criterios de distinción, proporcionalidad, necesidad y métodos empleados por las IDF.

La audiencia objetivo aparente de Israel parece ser el grupo Hamas, enemigo directo de Israel. Sin embargo, la audiencia final de los mensajes de Israel son las sociedades occidentales y en concreto la sociedad norteamericana y europea, cuyo apoyo necesita Israel. La audiencia secundaria entre estos dos polos es el pueblo palestino que asiste a un intercambio de mensajes y que destierra cualquier esperanza de resolución cercana en el tiempo y que además es advertida de manera implícita por las dos facciones en el caso de mostrarse colaboradora con uno u otro bando. De igual forma, encontramos a una audiencia involuntaria como son los millones de usuarios de las redes sociales que navegan en las redes en búsqueda de contenidos de entretenimiento e información que acaban siendo influenciados y moldeando la opinión pública nacional e internacional.

Israel ha desarrollado una STRATCOM robusta que combina el uso masivo de redes sociales con la difusión de mensajes a través de medios tradicionales como la prensa, la radio y la televisión. Israel emplea todos los medios a su alcance para impactar en la opinión pública e internacional, y prefiere la trasmisión de relatos orales, a través de manifestaciones en primera persona, con contenido visual, con un elevado número de vídeos, y por medio de su presencia en los medios digitales como las redes sociales y medios de comunicación televisiva y radiofónica.

El origen de la mayoría de las publicaciones israelíes proviene de Israel, la franja de Gaza y Cisjordania, aunque también trasmite informaciones desde centros de decisión

internacional con el objetivo de dar a conocer lo que ellos consideran campañas para desacreditar al gobierno israelí[42].

Israel ha logrado mantener el apoyo de la mayoría de las sociedades occidentales, especialmente el de la administración estadounidense. Sin embargo, con el tiempo han comenzado a surgir dudas y manifestaciones en contra de Israel[43], tanto en Europa como en EE.UU. A pesar de su relación estrecha y constante con Estados Unidos, Israel no acepta injerencias directas de la administración estadounidense ni planes de paz. Con el tiempo, esta relación podría verse afectada si el gobierno israelí rechaza los planes propuestos por el presidente norteamericano.

Se considera que las imágenes y los videos relacionados con la guerra cognitiva han influido significativamente en este cambio en la dinámica política del conflicto, evidenciando una vez más su impacto en la percepción pública. Tanto en Europa como en EE. UU., cuentas de usuarios (sean reales o no) han presionado a los políticos para que tomen medidas que frenen el conflicto. Los posicionamientos a favor y en contra de Israel, surgidos a raíz de esta presión, han sido cuidadosamente observados por los políticos, quienes a menudo toman nota de estas demandas con fines electorales.

La polarización ha intensificado la brecha entre la administración de Donald Trump (14 de junio de 1946) y la Unión Europea, dividiendo así al mundo occidental en general. Las diferencias en la percepción del conflicto y en las soluciones propuestas para detenerlo se han convertido en un tema central en las negociaciones entre las administraciones. Estas discrepancias se abordan con frecuencia, pero la falta de soluciones inmediatas, las distintas estrategias adoptadas por los líderes mundiales y los ritmos de acción descoordinados han profundizado la separación entre las potencias occidentales.

Este conflicto, más que cualquier otra crisis global, ha puesto en evidencia las enormes presiones a las que están sometidos los medios de comunicación. Los medios sociales deben invertir recursos considerables para desmentir la información falsa que circula sobre la región, dirigida a sus audiencias. Además, la rapidez y facilidad con la que se crean contenidos falsos superan ampliamente la velocidad con la que se pueden desmentir, lo que representa un desafío constante para las redes sociales, que, como

[42] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (18 de julio de 2024). *La dimensión humana del cambio climático*. Noticias ONU. https://news.un.org/es/story/2024/07/1531636
[43] DEUTSCHE WELLE. (15 de noviembre de 2024). *Borrell apunta contra Israel en su despedida*. DW. Accedido el 6 de mayo de 2025 en: https://www.dw.com/es/borrell-apunta-contra-israel-en-su-despedida/a-70798073

fuentes de información, deben verificar la autenticidad de las cuentas que generan y difunden estos contenidos.

La Estrategia de Hamas

Hamás ha desarrollado una inteligente estrategia desde el 7O para conseguir sus objetivos informativos. Esta organización ha empleado diferentes fuentes para difundir contenidos propagandísticos con el objetivo de dirigirse a determinadas audiencias, empleando diferentes métodos para difundir su mensaje. El propósito de esta campaña mediática incluye la persuasión política, la movilización de seguidores a nivel global, la intimidación del enemigo y la legitimación de su causa ante la opinión pública.

Los responsables de generar estos contenidos vinculados a Hamás son muchos y, en la mayoría de los casos, difíciles de identificar. Como resultado, la información que se transmite suele percibirse como poco fiable o cuestionable desde el punto de vista de la credibilidad.

Hamas cuenta con pocos medios oficiales de comunicación. La única cadena de televisión que controlaba era *Al Aqsa TV* que fue bombardeada en 2018 y terminó por ser cerrada[44]. Sin embargo, Hamas tiene presencia en páginas web de *proxies* que aprovecha para realizar comunicados oficiales[45]. Por ejemplo, las *Brigadas al-Qassam* (brazo armado) mantienen portales y cuentas donde hacen sus llamamientos y manifiesta su parecer sobre los asuntos de la política internacional. Hamas ha reducido su presencia de redes sociales como Facebook, Instagram, YouTube y X/Twitter y viró hacia plataformas que ofrecen la protección de la mensajería personal que tienen mayor protección legal[46].

No obstante, Hamas recibe a apoyo a través de canales aliados y de la prensa regional. La cadena *AlJazeera* de televisión ha sido señalada por difundir información pro Hamás[47], acusaciones que ha negado la cadena árabe. No obstante, hoy Hamas tiene

[44] LA VANGUARDIA (20 de diciembre de 2018). *La televisión de Hamás, Al Aqsa TV, termina hoy sus emisiones*. La Vanguardia. https://www.lavanguardia.com/internacional/20181220/453653134657/la-television-de-hamas-al-aqsa-tv-termina-hoy-sus-emisiones.html

[45] KHATSENKOVA, S. (4 de diciembre de 2023). *¿Creó Hamás un sitio web que se jacta de masacrar a civiles israelíes?* Euronews. https://es.euronews.com/my-europe/2023/12/04/creo-hamas-un-sitio-web-que-se-jacta-de-masacrar-a-civiles-israelies

[46] HARWELL, D., Y LORENZ, T. (2023, octubre 18). *Hamas turns to social media to get its message out*. The Washington Post. https://www.washingtonpost.com/technology/2023/10/18/hamas-social-media-terror/

[47] KIRKPATRICK, D. D., Y RASGON, A. (30 de octubre de 2023). *The Hamas propaganda war*. The New Yorker. https://www.newyorker.com/news/news-desk/the-hamas-propaganda-war

el acceso limitado en las versiones de las apps de las redes sociales de *Google Apps* y *Apple Store* que se descargan en la actualidad, y transmite su información a través de los canales en estas redes de los simpatizantes de su causa[48].

Los objetivos de los mensajes de Hamas son para llamar a la movilización y la glorificación de la lucha, enaltecer la "resistencia", difundir propaganda ideológica y crear un tono emocional favorable, enfocándose en las víctimas palestinas.

Hamas emplea diferentes narrativas, por un lado, busca demonizar a Israel como potencia genocida y colonizadora que viola el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Conflictos Armados, en segundo lugar, quiere mostrar a Hamas como una fuerza preparada y con la capacidad de combatir y con moral elevada, y, en tercer lugar, quiere trasmitir la idea de que Palestina no puede salvarse sin la ayuda de terceros países. Estamos, por tanto, ante un conflicto que ya no se libra únicamente en el terreno físico, sino también en la esfera simbólica y emocional. Comprender estos mecanismos es fundamental para analizar la evolución del conflicto y el modo en que se construyen y difunden las narrativas en el escenario internacional.

Hamas quiere mostrar un tono heroico en sus mensajes. Estos contenidos gloriosos suelen ir acompañados de comunicados en árabe e inglés, combinados con música religiosa y narraciones de corte épico, cuyo objetivo es movilizar emocionalmente a las audiencias, apelando tanto al orgullo como a la victoria, presentando la causa palestina como una lucha justa de carácter global, comparable a movimientos de resistencia indígena o anticolonial.

Dentro de su narrativa, Hamás se posiciona como defensor de los lugares sagrados del islam y como una fuerza transfronteriza con influencia en Gaza, Cisjordania, Jerusalén, Líbano e incluso dentro del territorio israelí. En este contexto, ha llegado a adjudicarse acciones militares de otros frentes o de otros lugares del planeta.

Hamas no parece haber invertido grandes sumas de dinero en la propaganda desde el 7O. La calidad de sus vídeos es ramplona, lo que no quiere decir que sea poco efectiva. Se emplean cámaras GoPro, teléfonos móviles y contenidos sin editar, lo que apoya una narrativa de carácter crudo y realista. Los videos producidos por Hamás presentan, en

[48] THOMPSON, S. A., y ISAAC, M. (18 de octubre de 2023). *Hamas Is Barred From Social Media. Its Messages Are Still Spreading.* The New York Times. https://www.nytimes.com/2023/10/18/technology/hamas-social-media-accounts.htm

general, una calidad técnica inferior a los emitidos por Israel. Se trata mayormente de grabaciones en tercera persona que muestran escenas de desesperación, destrucción y sufrimiento en territorio palestino. Los títulos suelen estar en árabe e inglés, y en ocasiones en hebreo, particularmente cuando contienen amenazas directas a Israel o cuando quieren ridiculizar a las IDF.

La agenda de Hamas incluye el desgaste del ejército israelí y la llamada a una intervención internacional en los territorios como la realizada por Irán en el mes de junio de 2026. Uno de los objetivos prioritarios de esta estrategia es debilitar el apoyo que Israel recibe por parte de los gobiernos occidentales. Para ello, se promueve cualquier tipo de información que pueda generar divisiones en las sociedades democráticas y poner en duda la legitimidad del discurso israelí. Algunos analistas incluso han identificado señales de coordinación narrativa entre Hamás, Rusia, Irán y China, especialmente en la utilización de discursos críticos hacia Israel y hacia Occidente en general[49].

Hamas ha demostrado, a pesar de la calidad de sus productos, tener una estrategia comunicacional y un perfecto conocimiento del ámbito informacional. La mayoría de los contenidos difundidos por Hamás provienen de Gaza y Cisjordania, aunque su origen resulta difícil de verificar, debido al uso de cuentas masivas o automatizadas operadas desde diversos países, incluidos algunos en Europa, África y Oriente Medio. Asimismo, su estrategia cuenta con el respaldo de activistas internacionales pro-palestinos y, según algunos analistas, con el apoyo indirecto de países como Irán o Rusia.

Hamás, consciente del poder de la imagen y del alcance global de los medios digitales, ha puesto en marcha una estrategia orientada a internacionalizar su causa. En particular, ha dirigido su mensaje hacia los jóvenes de la generación Z, utilizando vídeos en tercera persona que intentan presentar su lucha como una causa justa y de carácter universal.

La propaganda de Hamás parece estar dirigida, en primera instancia, a la población palestina de Gaza y Cisjordania. En sus contenidos, los protagonistas son precisamente ellos: hombres, mujeres, niños e incluso animales que padecen las consecuencias de las acciones del ejército israelí. Estas consecuencias incluyen el hambre, la sed, la soledad, la pérdida de seres queridos, las condiciones de vida insalubres, el calor extremo y el

[49] BACHMANN, S.-D. D. (2024). *Hamas–Israel: TikTok and the relevance of the cognitive warfare domain*. The Defence Horizon Journal. https://www.researchgate.net/publication/378938053

miedo constante. Sin embargo, aunque estos mensajes parecen tener como objetivo a los propios palestinos, en realidad hay una audiencia más amplia y estratégica: la opinión pública internacional, especialmente en la de todo el mundo árabe y musulman.

Esta audiencia global es clave porque tiene la capacidad de visibilizar el sufrimiento del pueblo palestino —y no necesariamente el de Hamás como organización— en la agenda política internacional. Los partidos y líderes políticos toman nota de este tipo de contenidos porque pueden tener un impacto electoral o influir en decisiones diplomáticas.

Por otro lado, aunque el público israelí no es el destinatario directo de esta propaganda, también se ve expuesto a muchos de estos contenidos. Con el tiempo, esta exposición ha generado malestar, confusión y tensiones internas en la sociedad israelí, sobre todo, en lo que respecta a su percepción de la situación y de su propia seguridad.

La maquinaria comunicativa de Hamás utiliza medios tradicionales (TV, radio, prensa escrita…) junto con un sofisticado uso de medios digitales y redes sociales, apoyado por *proxies* y actores estatales con el objetivo de sortear los bloqueos de la mayoría de las redes sociales y lograr que su mensaje tenga un alcance global. La organización mantiene una actividad diaria y masiva en el ciberespacio, utilizando contenidos con fuerte carga simbólica para difundir mensajes antisemitas y antioccidentales.

Hamas ha realizado vídeos de sus atentados. Estas imágenes se grabaron en primera persona y fueron difundidas inmediatamente en las redes sociales y en los medios de comunicación. Las imágenes han servido para presentar a los terroristas de Hamas como héroes y para demostrar las capacidades de las que dispone.

Además de imágenes de combate, Hamás también produce algunos pocos vídeos con fines propagandísticos editados. En este apartado incluyen los videos con rehenes como videos de adoctrinamiento. Los rehenes o bien suelen estar recibiendo trato médico o bien están siendo liberados. Estos videos suelen estar mostrados en tercera persona y suelen ir acompañados de exaltaciones religiosas o políticas y con amenazas a Israel.

Transmisiones en directo y declaraciones públicas. Se han retrasmitido emisiones desde Qatar o Irán de líderes religiosos y políticos que emiten mensajes enérgicos a favor de Hamas y en contra de Israel, Europa y EEUU. Estos vídeos están editados y tienen una elevada calidad además de difusión en redes sociales.

Hamas se las apaña para introducir su relato en las redes sociales en canales como *Gaza Now* o *@eye on palestine* Estos videos e imágenes son difundidas por cuentas de simpatizantes pro-palestinos, y en último lugar, algunos influencers o personajes públicos se posicionan a favor del pueblo palestino, mensaje que Hamas aprovecha para alinear a estos en su discurso.

Hamas ha creado un ecosistema de influencia través de medios tradicionales, medios digitales y redes sociales con mensajes de texto masivos y operaciones encubiertas en redes sociales con cuentas con el objetivo de intimidar a usuarios israelíes sembrar el pánico y la división, tal y como se hace con el Astroturfing[50] y los bots.

Aunque Hamás no ha conseguido alcanzar plenamente sus objetivos estratégicos en el plano internacional, ha logrado ciertos efectos: ha generado presión sobre algunos líderes democráticos, y ha contribuido a tensar el panorama político y social internacional. Además, ha reforzado su imagen como grupo de resistencia ante la comunidad global.

Además, su propaganda ha contribuido a polarizar la opinión pública, dificultando el avance de negociaciones serias para la resolución del conflicto. Esta guerra informativa ha generado también un efecto colateral significativo: ha deteriorado la confianza en el periodismo tradicional y en las redes sociales como canales fiables de información, lo que ha llevado a algunos medios internacionales a reducir su cobertura del conflicto por no tener formas de verificar la información.

Hamas no parece conseguir sus objetivos generales, pero si cuenta con alguna victoria en más manifestaciones de los líderes democráticos occidentales y numerosos apoyos en el mundo árabe y musulmán y ha enturbiado de alguna forma la arena política y social internacional, sin embargo, esta guerra de información está ayudando a consolidar la imagen de Hamas como un grupo radical y violento que solo consigue apoyos puntuales.

Lo que sí parece haber hecho Hamas es colaborar a polarizar la vida política y social internacional, y además ha conseguido aumentar la tensión en la región impidiendo las conversaciones políticas serias de resolución del conflicto. Hoy en día el conflicto parece

[50] Estrategia de comunicación en redes sociales en la que mediante cuentas de cierto éxito y temática diferente van variando y adaptando sus contenidos hasta centrarse exclusivamente en otro tema y que explotan su éxito anterior en términos de usuarios y aceptación.

extenderse en toda la región y es posible que se alargue de forma indefinida o que pase indefinidamente de conflicto latente a conflicto real.

En el contexto digital, hay que tener en cuenta también el comportamiento típico de los usuarios en redes sociales: generalmente buscan entretenimiento o información que se ajuste a sus intereses. Sin embargo, cotidianamente se topan con contenidos relacionados con la guerra en Gaza que no sólo no entretienen, sino que resultan perturbadores o dolorosos. Esta experiencia aversiva de visionar contenidos puede provocar tanto una actitud de evitación como, en algunos casos, una reacción de rechazo a visualizarlos y sacar el conflicto de su atención, y por lo tanto, de la conciencia colectiva.

Conclusiones

La guerra cognitiva entre Israel y Hamás no hace otra cosa que alargar, extender y agravar el conflicto. El rápido intercambio de desinformación, información maliciosa, manipulación de la información, injerencias extranjeras, operaciones informativas e influencias informativas ayudan a desarrollar las estrategias de uno y otro bando a diseminar sus narrativas.

El desarrollo de estrategias de información muy tecnificadas y estratificadas las hace tremendamente efectivas y les permiten conseguir el efecto deseado de forma quirúrgica en audiencias previamente seleccionadas, aludiendo a las emociones más básicas. La facilidad con la que se crean y bloquean perfiles en las redes sociales, y el vertido masivo de informaciones y usuarios falsos hace la tarea de control de la información muy complicada y costosa. Es decir, la facilidad de uso de las redes sociales, su efectividad y rapidez, contribuyen a que el conflicto tenga en el ámbito cognitivo uno de sus aspectos principales.

Aunque su uso cotidiano las presenta como herramientas inofensivas, su impacto en los conflictos contemporáneos es profundo y estratégico. A diferencia de las armas visibles, los contenidos que circulan en estas plataformas pasan desapercibidos para gran parte del público, que no percibe su gravedad ni sus consecuencias. Su presencia 24/365 y el fuerte atractivo de imágenes y videos convierten a las redes en el escenario ideal para influir, y persuadir. Por estas razones, tanto actores estatales como no estatales las han convertido en su vehículo predilecto para librar la guerra cognitiva.

El periodismo y las agencias de noticias, que deben seguir haciendo lo mismo de siempre, se han visto cuestionados de forma inimaginable. La rapidez e inmediatez de las redes sociales en comparación con el tiempo que lleva el análisis y la valoración de la noticia hace que las redes sociales lleven la ventaja en cuanto a fuentes de información. El periodismo ha sufrido fenómenos de polarización que ha reforzado la preferencia de los usuarios para informarse en medios que proporcionaban información que estaba de acuerdo con las preferencias iniciales del usuario y ello ha favorecido la formación de posturas extremas y justificación de la violencia.

La guerra cognitiva ha desempeñado un papel central en la creciente polarización de las posturas a nivel local, regional e internacional. A través de estrategias comunicativas cada vez más sofisticadas, los actores implicados han desarrollado narrativas altamente persuasivas, diseñadas no solo para reforzar sus propias posiciones, sino también para desacreditar las del adversario. Esta dinámica ha generado un entorno informativo segmentado, en el que el público tiende a consumir contenidos alineados con sus creencias previas, evitando puntos de vista disonantes. Como resultado, se intensifican los sesgos de confirmación y se limita la comprensión compleja del conflicto. Este proceso refuerza los posicionamientos ideológicos originales y favorece mecanismos de obediencia y conformidad hacia aquellos actores con los que se comparte identidad o afinidad política.

Construir una capacidad nacional robusta en el ámbito de la información no es tarea de un solo día, ni de una sola institución. Es un proceso escalonado que exige visión estratégica, recursos sostenidos y coordinación multisectorial. Como si se tratara de una escalera, cada peldaño representa un paso necesario hacia un ecosistema informativo resiliente frente a amenazas como la guerra cognitiva, la desinformación o las operaciones híbridas.

En el primer escalón se sitúa el objetivo central: desarrollar una estrategia robusta en el entorno informativo, con capacidad de defender y proyectar la narrativa nacional. El segundo peldaño implica asegurar la permanencia y el acceso a las redes de comunicación, garantizando la presencia en todos los canales posibles, incluso ante intentos de denegación de servicio o censura tecnológica.

El siguiente nivel exige una infraestructura distribuida a lo largo del territorio, capaz de ejecutar campañas masivas sin que sus nodos puedan ser fácilmente localizados o

neutralizados. Pero esta arquitectura técnica no puede subirse sin el cuarto escalón: una colaboración efectiva entre la academia, las fuerzas armadas y el sector empresarial, que aporte conocimiento, capacidad operativa e innovación constante.

Más arriba, encontramos la necesidad de adiestramiento especializado, que permita operar bajo condiciones operativas extremas, desde entornos NRBQ (nuclear, radiológico, biológico y químico) hasta escenarios de guerra híbrida o infraestructuras degradadas. Este peldaño se complementa con la consolidación de una doctrina sólida, amplia y actualizada en el ámbito de la información**,** que dé coherencia al conjunto.

Finalmente, en lo más alto, se alza la organización descentralizada de usuarios coordinados, una red distribuida pero cohesionada, capaz de actuar con agilidad, adaptarse rápidamente a nuevas amenazas y mantener el control del relato en escenarios complejos.

En el contexto actual, marcado por conflictos híbridos, injerencias digitales y guerras invisibles que se libran en el plano cognitivo, alcanzar la cima es una cuestión de soberanía y seguridad nacional.

Luis De Sebastián Quetglas
Teniente Coronel DEM PSI
Jefatura Conjunta de Sanidad

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

81/2025 16 de octubre de 2025



*Sergio Ramírez**

España en Centroamérica

España en Centroamérica

Centroamérica ha sido una región de encuentros desde los tiempos prehispánicos, no sólo de pueblos, que aquí se juntaron en éxodos milenarios provenientes del norte y del sur del continente americano, sino también de la flora y de la fauna. Un permanente cruce de caminos.

Por miles de años, a través del istmo que se extiende desde las selvas mayas al sur de México hasta el Darién en Panamá, los indígenas de América se encontraron e intercambiaron creencias y formas de vida; y a partir de 1492, también por aquí se cruzaron las expediciones de los conquistadores provenientes del sur desde Panamá, y de México desde el norte.

Un istmo que vio multiplicarse las lenguas y las especies, y tuvo por tanto un don creativo desde sus inicios geológicos. Una mezcla étnica que llegó a ser múltiple, indígena, española, africana, y también europea, y asiática cuando desde finales del siglo XIX se multiplican las corrientes migratorias, sobre todo al iniciarse la construcción del canal de Panamá. Una conjunción humana y ecológica como pocas en el mundo, en un territorio tan angosto y tan codiciado a lo largo de su historia.

La convergencia común de la cultura centroamericana, y la herencia permanente de España, se da en el español híbrido, rico y diverso que hablamos, y que logró establece por encima de las lenguas indígenas tras la independencia; un español en el que se fundieron en la península formas y términos de diversos orígenes, entre ellos el árabe y el mozárabe, y que al cruzar el mar recibió componentes de esas lenguas indígenas,

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.

taino, maya, náhuatl, chorotega, y numerosos vocablos de las lenguas africanas traídas por los esclavos, como el bantú, kikongo, quimbundo, yoruba, o el mandinga; y del inglés, como consecuencia de la dilatada presencia de Inglaterra en la costa del Caribe, primero, y de los Estados Unidos después, cuando convierte en su traspatio a toda la región.

Una lengua que es fruto del constante mestizaje. En el Prólogo a Prosas Profanas, de 1901, Rubén Darío se pregunta: «¿Hay en mi sangre alguna gota de sangre de África, o de indio chorotega o nagrandano? Pudiera ser, a despecho de mis manos de marqués…si hay poesía en nuestra América ella está en las cosas viejas, en Palenke y Utatlán, en el indio legendario, y el inca sensual y fino, y en el gran Moctezuma de la silla de oro».

Cuando se la ve en los mapas, Centroamérica no parece ser sino un paisaje que se estrecha entre dos mares, selvas, lagos y volcanes que alternan sus erupciones, un territorio sacudido por terremotos que han destruido sus ciudades a través de generaciones, y huracanes que soplan con fuerza descomunal, alterando el paisaje.

Un paisaje volcánico, también en lo político. Desde la independencia en el siglo diecinueve, y a lo largo del siglo veinte, nuestra marca fueron las disensiones políticas resueltas en asonadas y golpes cuartelarios, las intervenciones militares extranjeras, la plaga endémica del caudillismo y las dictaduras militares, las revoluciones armadas. Un rostro siempre velado por el humo de la pólvora.

¿Pero cuál es verdaderamente ese rostro de Centroamérica? Uno y distinto, varios rostros en uno, una identidad que a veces parece contradictoria, pero que existe quizás precisamente por eso, porque no se deja ganar por la homogeneidad. Un rostro fragmentado, difícil de apreciar en su conjunto porque aún estamos lejos de la integración política que se frustró después de la independencia en 1821.

Puestos juntos, nuestros países alcanzan casi los 50 millones de habitantes en una superficie de más de medio millón de kilómetros cuadrados, con una economía que crece modestamente en términos del producto interno bruto, pero en nuestra realidad cotidiana siguen abiertos los grandes abismos de desigualdad social, con la riqueza concentrada cada vez más en pocas manos, mentiras padecemos de déficits notables, el primero el de la educación, con bajas tasas de escolaridad y muy altas de deserción escolar; y la

lucha entre autoritarismo e institucionalidad que aún se sigue librando.

¿Por qué saltamos a veces a las primeras planas de los medios? Porque habiendo sido puente de pueblos y puente ecológico, Centroamérica es hoy puente del tráfico de drogas. Porque el crimen organizado desafía a los estados, apoderándose de territorios enteros. Porque los más pobres siguen huyendo de la miseria y de la violencia hacia los Estados Unidos, en busca del perverso sueño americano que hoy se niega a los emigrantes más que nunca; porque el primer producto de exportación es la gente, los emigrantes que envía de vuelta sus remesas, 45 mil millones de dólares el año pasado. Porque algunas de las dictaduras que padecemos, como la de Ortega y su esposa en Nicaragua, se transforman cada vez más en monarquías absolutas, de antes de la ilustración. Porque el más pequeño de nuestros países, El Salvador, tiene la cárcel más grande América Latina, donde Bukele ofrece alojar a reos de otros países, en una especie de turismo carcelario. Uno y varios rostros.

Pero tenemos otros rostros, el de la cultura, por ejemplo, que debemos buscar como superponer a los demás. Quizás es nuestro mejor rostro, un rostro para enseñar. El rostro de la invención que hunde sus raíces en nuestra realidad dramática, y la transforma y la ilumina. De alguna manera, la literatura nos redime y deja que se revele esa identidad tantas veces escondida, de Rubén Darío, a Miguel Ángel Asturias, a Roque Dalton, a Yolanda Oreamuno, a Claribel Alegría, a Ernesto Cardenal.

Cuando en Centroamérica se proclama de manera incruenta la independencia el 15 de septiembre de 1821, el general realista Gabino Gainza, gobernador de la Capitanía General de Guatemala, pasa a ser el primer presidente de la república federal.

Fue una independencia sin heroísmos ni épica alguna, fruto de la decisión de los chapetones y criollos que deliberaban encerrados tras las paredes del Palacio Nacional en Guatemala, temerosos de que, si no se apresuraban, el asunto se les iría de las manos. El acta de independencia comienza diciendo con toda sinceridad:

«Que siendo la Independencia del Gobierno Español la voluntad general del pueblo de Guatemala, y sin perjuicio de lo que determine sobre ella el Congreso que debe formarse, el señor jefe político, la mande publicar para prevenir las consecuencias que serían terribles, en el caso de que la proclamase de hecho el mismo pueblo».

Poco más de tres meses después, el 5 de enero de 1822, las mismas élites que habían declarado la independencia antes de que lo hiciese el mismo pueblo, proclaman la adhesión al imperio mexicano de Agustín de Iturbide, que sólo duraría hasta marzo de 1823.

Se buscaba «desatar el nudo sin romperlo», según las palabras de Iturbide, al firmar con el último virrey de España, el 24 de agosto de 1821, los Tratados de Córdoba, que daban paso a la independencia de México; Reinos, imperios, dictaduras cesáreas. La utopía buscaba su rostro libertario y ya no lo encontraba, como parecía haberlo hallado en la constitución de Cádiz de 1812, atropellada por Fernando VII.

Aquella fruta madura de la independencia que en Centroamérica caía por sí sola, librada a la inercia, ya traía dentro el gusano de la disensión, quizás, antes de nada, porque la entidad de nación entre las cinco provincias no era sino un artificio, en todo caso ciudades estado de carácter más bien feudal que se disputaban los territorios rurales, y la primacía, y recelaban de la Capitanía General de Guatemala; élites que se guiaban más por sus creencias ideológicas, conservadores realistas o liberales jacobinos, que por ningún sentido de nación.

Lo que vino enseguida fueron discrepancias insalvables, unos que mejor pidieron esperar de manera timorata, o taimada, «a que se aclararan los nublados del día», otros que se plegaron al abortado imperio mexicano de Iturbide, como quien corre para ponerse a salvo, otros que no aceptaban autoridad alguna sino la propia, y enseguida enfrentamientos, divisiones, una efímera república federal, guerras, fusilamiento de caudillos, periodos de anarquía seguidos por dictaduras férreas. Nunca lo que se escribió de manera pomposa en las constituciones tuvo otro valor que no fuera retórico. Y todavía seguimos pagando el precio de aquel fracaso.

Nuestro sistema político original, tanto en Centroamérica, que nace a la vida independiente como una federación de cinco países que dura hasta 1841, y en toda América Latina, tiene un arraigo frustrado en la Constitución de Cádiz.

Nacen las repúblicas independientes y el poder se convierte en una anormalidad. Se establece una distancia insalvable entre lo que las nuevas constituciones de inspiración republicana mandan, y lo que la realidad establece; el ideal, por un lado, que crea la

ilusión del gobernante respetuoso del bien común y de las leyes; y, por el otro, el mundo real donde reina el caudillo sujeto nada más al arbitrio de su voluntad, con lo que todo se convierte en una mentira. Son constituciones que pueden leerse como novelas, dominadas por la ficción.

Dice Antonio Muñoz Molina en su reciente libro El verano de Cervantes, citando a Pedro Álvarez de Miranda, que hubo en el siglo XVIII novelas sobre liberales que enloquecieron leyendo no los libros de caballería, sino la constitución de Cádiz.

En el texto de esas constituciones fundadoras tocamos con las manos la utopía nunca resuelta. Gobiernos para el bien común, instituciones firmes y respetadas, sujeción de los gobernantes a las leyes, respeto a los derechos individuales, libertad de expresión, igualdad ante la justicia.

Las reformas liberales que siguieron fueron siempre acompañadas de la imposición militar, los reformadores se convirtieron muy pronto en autócratas, y quienes defendían el orden tradicional, contrarios a todo cambio, no les iban a la zaga en cuanto a confinar en las mazmorras a quienes reclamaban libertades públicas, y la democracia fue colocada siempre en el cepo. El patíbulo sólo cambiaba de sitio, a la izquierda o a la derecha, y la única gracia que se concedía a los que se alzaban en rebeldía, eran la de morir sentados en un cómodo sillón, y no de pie, frente al pelotón de fusilamiento. Fusilado murió en Costa Rica el 15 de septiembre de 1842 el general Francisco Morazán, tras una lucha de décadas por conserva y consolidar la República Federal Centroamericana, que saltó hecha pedazos.

Y luego perdimos el siglo veinte en términos de institucionalidad y asentamiento de un verdadero estado de derecho; enclaves extranjeros, intervenciones militares, dictaduras de opereta sangrienta, por fin revoluciones frustradas y malversadas; y hemos entrado en este siglo veintiuno con muchas lecciones aún por aprender, o incógnitas que despejar, la primera de ellas es que si una Centroamérica vista como entidad política es aún posible.

El tratado de integración económica centroamericana se firmó en 1960, pero hoy el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el organismo rector, ha entrado en crisis dada la polarización entre los gobiernos de los países integrantes, y la falta de

voluntad política en avanzar hacia estadios superiores; el Parlamento Centroamericano no es más que un cementerio de elefantes, donde se envía a los políticos que estorban en sus países, o han fracasado, o simplemente a recibir una canonjía; y la Corte

Centroamericana de Justicia, ineficaz desde su fundación, solo tiene ahora dos países miembros

El papel de la corona española terminó en Centroamérica en 1821, como terminó en el resto de América Latina tras las guerras de independencia, salvo en Cuba y Puerto Rico. Cuando en 1898 los Estados Unidos interviene en la guerra de independencia que se libra en Cuba y derrota a la armada española para apoderarse del país, y de paso también de Puerto Rico, surge una reacción intelectual, que va de Rubén Darío a José Enrique Rodó, para reivindicar a España, y el espíritu de la hispanidad, frente al avasallamiento político y militar de Estados Unidos, que precisamente, con la guerra de Cuba, comienza a surgir como la nueva gran potencia mundial.

Para los modernistas de finales del siglo diecinueve, es Ariel contra Calibán, el viejo espíritu idealista español que encarna el Quijote, contra los bestiales «comedores de carne cruda» que habitan los rascacielos de Manhattan. En un cuento de Darío de 1899, el abanderado de la tropa acantonada en Santiago de Cuba, un enjuto manchego ya maduro en edad y de poco hablar, al que apenas se conoce por sus iniciales D.Q, se arroja al vacío cuando se recibe la orden de rendición ante los yanquis; «y todavía, de lo negro del abismo, devolvieron las rocas un ruido metálico, como de una armadura», dice.

Estados Unidos surge a partir de entonces como la gran potencia militar, en busca de expansión territorial, porque es ya una gran potencia económica, capaz de hacer presa de Centroamérica y el Caribe. Surgen entonces los enclaves bananeros y mineros desde la segunda mitad del siglo XIX. La United Fruit Company extiende desde Costa Rica sus operaciones a Panamá y a la costa del Caribe de Colombia, y hacia El Salvador, Honduras y Guatemala, donde llega a ser dueña del 40% de las tierras cultivables; luego se asienta en Honduras la Cuyamel Fruit Company en 1911, y la Standard Fruit Company en 1924.

Las compañías bananeras, dueñas a la vez de puertos y ferrocarriles, se hallaban libres del pago de impuestos y de cumplir con las leyes laborales; deponían y ponían gobiernos, atizaban guerras fronterizas, y tenían sus propias fuerzas policiales, y a los ejércitos a su disposición para reprimir las huelgas; y cuando se topaban con gobiernos díscolos, la infantería de marina de Estados Unidos acudía en su auxilio.

Los enclaves bananeros, que requerían grandes masas de trabajadores, crearon corrientes migratorias desde todos los países centroamericanos hacia las plantaciones, y las primeras luchas sindicales. La novela del costarricense Carlos Luis Fallas, Mamita Yunai (el infierno de las bananeras) publicada en 1941, es un testimonio de estas luchas y de cómo la United Fruit Company entró en la lengua popular: la «Mamita Yunai»; toda una «literatura bananera» de la que también forma parte la trilogía de Miguel Ángel Asturias, compuesta por Viento Fuerte (1950) El Papa Verde (1954) y Los ojos de los enterrados (1960).

La doctrina expansionista del Destino Manifiesto, creada para justificar la conquista del territorio continental de América del Norte, sirvió para extender el dominio de Estados Unidos hacia el sur, cuando en 1898 se apoderaron de Cuba y Puerto Rico tras la derrota de España, y en 1903 de Panamá, para construir el canal interoceánico, con un área territorial de dominio exclusivo, la Zona del Canal.

Es entre la apropiación de Cuba en 1898, sustraída del dominio español bajo el gobierno de McKinley, y la apropiación de Panamá en 1903, bajo el gobierno de Roosevelt, que la defensa de la hispanidad surge como una doctrina política que Darío busca llevar adelante, y cuyo mejor ejemplo es Oda a Roosevelt, el poema escrito en 1904, en el que previene a la nueva potencia imperial:

Tened cuidado. ¡Vive la América española!

Hay mil cachorros sueltos del León Español…

Además de la ocupación permanente del territorio de Panamá para asegurar militarmente el canal, se darían repetidas intervenciones militares en Honduras, Guatemala, Nicaragua, lo mismo que en Haití y República Dominicana, para hacer valer

por la fuerza reclamos territoriales, imponer dictaduras militares, y asegurar los intereses de los bancos de Wall Street, y los enclaves económicos; algunas por largo tiempo y de manera repetida, como en Nicaragua, donde las tropas de la marina de guerra permanecieron desde 1909 hasta 1933, con un breve intervalo.

Tras la revolución que en 1979 derrocó a la dictadura de Somoza en Nicaragua, y que devino luego en guerra civil, y los conflictos armados surgidos en Guatemala y El Salvador en 1980, se abrió una negociación en busca de la paz que dio como fruto los acuerdos de Esquipulas en 1986, y el desarme tanto de las fuerzas de la contrarrevolución en Nicaragua, apoyadas por el gobierno de Reagan, como de las guerrillas en El Salvador y Guatemala.

Estos acuerdos de paz, y los procesos de negociación, fueron respaldados por el gobierno de España, que formó parte de los mecanismos de verificación internacional para asegurar el cumplimiento de los acuerdos, y de los programas de retorno y reasentamiento de refugiados, promovidos por el ACNUR.

Más de tres décadas después de culminado aquel proceso de paz, que abrió grandes esperanzas sobre el futuro democrático de la región, hay obvios retrocesos hacia el autoritarismo, cuando se respira en el mundo una atmosfera autoritaria, y el fortalecimiento de las instituciones, que era central a la consolidación democrática, también hace aguas.

Las cuentas pendientes en la Centroamérica real están a la vista en números rojos: seguridad ciudadana, libre expresión del pensamiento, equidad social, justicia económica. Fortaleza de las instituciones, transparencia de la gestión pública. Educación de calidad como palanca imprescindible del desarrollo.

Los gobiernos autoritarios, sean duros o moderado, no pueden asegurar esta convergencia de fortalezas. Y mientras en uno solo de nuestros países la democracia sufra falsificaciones, los demás se verán necesariamente afectados y las ideas de integración, postergadas. La asimetría se vuelve fatal.

Anastasio Somoza, fundador de la dinastía que imperó en Nicaragua por casi medio siglo, solía decir de manera socarrona que la democracia es un alimento demasiado fuerte para el estómago de un niño, y que por eso había que dárselo a cucharadas. El niño era el país. El dictador era el padre, cuidadoso de que sus hijos no se empachen.

Esto mismo es lo que venimos escuchando desde aquel 15 de septiembre de 1821 bajo diferentes retóricas. Esta mezcla de paternalismo burlón, de garra oligárquica, de caudillos de rostros primitivo y hoy de dictadores cool, no parece haber desaparecido.

El siglo veinte vio en Centroamérica revoluciones triunfantes que luego fueron malversadas, sueños humanistas que terminaron pervertidos en pesadillas de las que aún no despertamos en el siglo veintiuno, y que han mutado hacia dictaduras de nuevo cuño.

La distancia entre el ideal retórico que enaltece la democracia, y el plano de la realidad donde se la escarnece, hoy se acorta, o desaparece, como en el caso de la constitución de Nicaragua promulgada este año. Nada de distancias, adornos ni disimulos. Un adiós a Montesquieu sin sentimentalismo alguno. Bajo la mano dictatorial del matrimonio Ortega desaparecen los poderes del estado, en equilibrio e independientes entre sí, y se vuelven órganos de la presidencia bicéfala que los coordina a todos. Una presidencia matrimonial, inédita hasta hoy en los anales de la historia hispanoamericana, un copresidente y una copresidenta que pueden seguir religiéndose para siempre, inmunes e impunes en su dichosa eternidad.

O la dictadura cifrada en bitcoins de Bukele en El Salvador, que ofrece la panacea de la seguridad ciudadana a cambio de la impunidad en el atropello de las libertades públicas, el exilio de periodistas, el dominio sin fisura de las instituciones. O la lucha de un gobierno legítimamente electo, como el que preside Bernardo Arévalo en Guatemala, sometido al acoso de una élite corrupta que domina el poder judicial, desde el que se atrinchera para conspirar contra la democracia.

El deterioro de la democracia viene de tendencia autoritarias que buscan legitimarse en el espíritu de los votantes, y una vez conquistado el poder, en el debilitamiento calculado de las instituciones; pero también tiene que ver con el avance del crimen organizado, y el tráfico de drogas, ahora que los carteles buscan poder político, mientras al mismo tiempo deterioran gravemente los niveles de seguridad ciudadana.

Es lo que ocurre en Costa Rica, tradicionalmente una isla democrática y pacífica en Centroamérica, en medio de países sometidos a la inestabilidad, donde la tasa de homicidios se ha disparado al 17%, el doble que diez años atrás, e igual a la Honduras o Guatemala.

Un desborde que las autoridades atribuyen a la lucha de los narcos por el control del mercado interno y el control de las rutas.

En 2013 culminó el proceso de negociación que llevó a la firma del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, del que es parte España como miembro de la UE. En él se establecen «relaciones preferenciales y acceso a mercados entre ambas regiones», y tiene como objetivo «fortalecer la cooperación económica, financiera, comercial, social, científica, técnica y medioambiental entre la UE y las repúblicas centroamericanas».

Este acuerdo es más visible por las relaciones de libre comercio que establece, pero no hay que perder de vista que al mismo tiempo ampara «el respeto y la promoción de la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos» como elementos fundamentales para el desarrollo de la relación birregional.

La vigilancia de las calidades democráticas de los gobiernos centroamericanos, signatarios del acuerdo, debería ser de interés constante para los países europeos, desde luego que las señales de tendencias autoritarias, que colocan a quienes ostentan el poder por encima de las instituciones, se hace cada vez más evidente en Centroamérica. Aún en medio de las tensiones y conflictos que ocupan la atención política de los países europeos, sólo para mencionar la guerra de agresión contra Ucrania, la agresión contra el pueblo de Gaza, la guerra entre Irán e Israel, y las tensiones y desajustes con el gobierno de Trump, Centroamérica no debería ser postergada, o ignorada, como no lo hacen ni Rusia, ni China, ni Irán, ni Corea del Norte.

No hay que olvidar que frente al deterioro democrático que sufre Estados Unidos, y el surgimiento de polos de poder autoritarios en el mundo, Europa, como entidad democrática, se convierte en una referencia crucial, y debería potenciar su propio modelo de pluralidad democrática y convivencia, con autoridad crítica, en este caso frente a Centroamérica.

El autoritarismo y las dictaduras, lejos de ser fuentes de estabilidad, y confiables como socios, tarde o temprano desatan crisis de proporciones impredecibles, cuando surgen las rebeliones como respuesta a la opresión política y la violación sistemática de los derechos humanos.

*Sergio Ramírez**

Exvicepresidente de Nicaragua y Premio Cervantes

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

82/2025 17 de octubre de 2025

Luis F. Rey Arroyo *

La geopolítica y la innovación militar en la era de los sistemas no tripulados



La geopolítica y la innovación militar en la era de los sistemas no tripulados

Resumen:

En el actual escenario geopolítico, marcado por una redefinición del orden mundial y el incesante aumento de los conflictos asimétricos, la rápida proliferación de los sistemas no tripulados está transformando sustancialmente la concepción y ejecución de las operaciones militares.

Ante esta realidad, resulta imperativo acelerar los procesos que permitan una innovación militar sostenida en el tiempo, orientada a la integración efectiva de estos sistemas en las Fuerzas Armadas, con el fin de potenciar y optimizar sus capacidades de combate y, en definitiva, su eficacia táctica y estratégica.

Todo ello, sin perder de vista las implicaciones que estos procesos generan en la economía, las relaciones internacionales, la capacidad de disuasión y la proyección geopolítica.

Palabras clave:

Drones, Geopolítica, Innovación, Sistemas no tripulados, Tecnología.

*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.

Geopolitics and military innovation in the era of unmanned systems

Abstract:

In the current geopolitical landscape, marked by a redefinition of the world order and the relentless rise of asymmetric conflicts, the rapid proliferation of unmanned systems is substantially transforming the conception and execution of military operations.
In light of this reality, it is imperative to accelerate processes that enable sustained military innovation over time, aimed at the effective integration of these systems into the Armed Forces in order to enhance and optimize their combat capabilities and, ultimately, their tactical and strategic effectiveness.
All of this must be done without losing sight of the implications these processes have on the economy, international relations, deterrence capability, and geopolitical projection.

Keywords:

Drones, Geopolitics, Innovation, Technology, Unmanned systems.

Introducción

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, el Departamento de Defensa de Estados Unidos llevó a cabo una profunda transformación en el uso de sus Fuerzas de Operaciones Especiales, con énfasis en su Mando Conjunto (JSOC). Esto no solo afectó a sus capacidades operacionales y estratégicas, sino también a su integración con agencias gubernamentales y de inteligencia, la OTAN y otros aliados internacionales. Su doctrina evolucionó hacia misiones de acción directa, reconocimiento y eliminación de objetivos de alto valor estratégico, apoyadas con inteligencia en tiempo real, análisis masivos de datos y los drones[1] —emblema de esta transformación— que, desde entonces, se instituyeron en herramientas de alta precisión, que permiten operar a distancia, minimizan el riesgo humano y presentan costes de fabricación y operación significativamente menores en comparación con los sistemas de armas tradicionales. Además, con el fin de dotarles de la capacidad de operar en esos entornos complejos y fragmentado, el adiestramiento de esas unidades fue debidamente adoptado a la misión. Asimismo, con respecto a su orgánica, se crearon unidades conjuntas especializadas con gran capacidad de despliegue y respuesta rápida respaldadas por una cadena de mando más ágil e interoperabilidad conjunta, con lo que se redujeron, entre otros, los tiempos de decisión, un factor muy importante frente a amenazas asimétricas.

En el contexto geopolítico actual —marcado por una redefinición del orden mundial, la competencia estratégica, la inestabilidad regional, los conflictos asimétricos y la disrupción tecnológica— la vertiginosa proliferación de los sistemas no tripulados (SNT) en el combate moderno está impulsando la necesidad de una urgente modernización en las Fuerzas Armadas y —más allá de su impacto tecnológico— estos ingenios están transformando rápidamente la forma en que se conciben y ejecutan las operaciones militares, lo que incidide directamente sobre sus capacidades, la toma de decisiones y la naturaleza misma del conflicto.

Todo ello, afecta de forma significativa a áreas como la doctrina, la orgánica y el adiestramiento de las FAS y también —por la capacidad demostrada de estos sistemas

[1] En este artículo emplearemos el término «dron»—definido por el Diccionario de la lengua española como «aeronave no tripulada»— para referirnos a las distintas tipologías y definiciones de vehículos aéreos no tripulados o, en su caso, pilotados remotamente, incluyendo sus sistemas. Nota: es tendencia generalizada el término dron para referirnos a todo tipo de sistemas no tripulados, sin distinción de que tengan la capacidad de volar o no. Cuando en el presente artículo la citada palabra, o su plural, va entrecomillada («dron»), se pretende resaltar que el término citado se está utilizando con ese sentido genérico.

en reconfigurar los equilibrios de poder, la naturaleza de la disuasión y la capacidad de la proyección de fuerza— a las relaciones internacionales como veremos a lo largo de este trabajo.

Este entorno dinámico necesita unos mecanismos innovadores muy ágiles, donde —según evolucionan las tecnologías que lo soportan— se pueda producir una rápida, continua y efectiva integración de estos sistemas lo que conlleva un proceso integral de actualización en las áreas citadas.

Por todo lo anterior, los SNT se han convertido en un motor de la innovación militar y en un catalizador de cambio de ciertas dinámicas geopolíticas y geoeconómicas.

Este trabajo tiene un doble objetivo: En primer lugar, tratar sobre la necesidad de impulsar los procesos que garanticen una innovación militar ágil y sostenida en el tiempo, orientada a la integración efectiva de dichos sistemas en las Fuerzas Armadas con miras a potenciar su eficacia operativa. En segundo lugar, promover una reflexión acerca de las implicaciones que estos procesos tienen en los ámbitos económico y geopolítico.

¿Qué es la innovación militar?

El estudio de la innovación militar es uno de los temas más importantes en el ámbito de los estudios estratégicos[2], pero habida cuenta que el término «innovación» dependiendo del contexto —ya sea económico, social, tecnológico, …, o militar— puede ser interpretado de múltiples formas, creo conveniente delimitar su significado con el fin de establecer un marco conceptual claro que permita al lector comprender adecuadamente el alcance y las implicaciones de la innovación en el campo militar.

Según el diccionario de la lengua española, innovación es la «creación o modificación de un producto, y su introducción en un mercado». De una forma más amplia: La innovación es la creación o modificación de nuevas ideas, tecnologías o procesos, y su introducción en distintos sectores, como el empresarial, tecnológico o social, con el objetivo de aumentar la eficiencia y la competitividad.

[2] Horowitz, M. C., & Pindyck, S. (2022). What is a military innovation and why it matters. Journal of Strategic Studies, 46(1), 85–114. https://doi.org/10.1080/01402390.2022.2038572

Por otro lado, la innovación abierta[3] es un enfoque en el que, en lugar de depender exclusivamente de recursos internos; las empresas, organizaciones o individuos colaboran con actores externos para desarrollar nuevas ideas, productos o servicios. Aprovecha conocimientos, tecnologías y experiencias externas para acelerar el desarrollo y mejorar la competitividad. En el caso que nos atañe, de una forma muy resumida, podemos decir que implica el aprovechamiento de recursos del sector privado, empresas emergentes (*startups*), universidades, sociedad civil…etc. para acelerar el desarrollo militar.

La Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas (FAS), promulgada el 27 de febrero de 2018, define innovación militar como «un cambio en el modo de operar de las Fuerzas Armadas que afecta sustancialmente a la doctrina, al adiestramiento y, a menudo, a la orgánica y que supone un incremento sustancial en su efectividad».

Asimismo, el profesor Javier Jordán adaptó para su trabajo[4] una propuesta de Adam Grisson[5] que añade un matiz a nuestra definición oficial y que es importante subrayar: «Una innovación militar […] es el resultado de un proceso de cambio integral…».

En cambio, la innovación tecnológica militar se refiere específicamente al desarrollo y adopción de nuevas tecnologías, materiales, armamento y sistemas de defensa que mejoran las capacidades militares con el objetivo de mejorar el rendimiento técnico de las FAS mediante avances en ciencia e ingeniería. Además, no abarca por sí sola toda la dimensión de los procesos de la innovación militar[6]. Confundir ambos conceptos conduce a interpretaciones sesgadas que llevan a sobrevalorar el papel de la tecnología en detrimento de la importancia y necesidad de los procesos de cambio citados.

En resumen, a los efectos de este artículo, entendemos la innovación militar como un proceso de cambio integral en el modo de operar de las Fuerzas Armadas para incrementar sustancialmente su efectividad que, en esencia, afecta a la doctrina, el adiestramiento, la orgánica y, eventualmente, la tecnología. Todo ello impulsado, en este caso, por la necesidad de integrar los SNT, la robótica y la IA, entre otras tecnologías

[3] CHESBROUGH, Henry: Open Innovation. The New Imperative for Creating and Profiting from Technology. Boston: Harvard Business School Press, 2003.
[4] Jordán, Javier (2014). Una introducción al concepto de innovación militar. Análisis GESI 6/2014. Pag. 3.
[5] Grissom, A. (2006). The future of military innovation studies. Journal of Strategic Studies, 29(5), 905–934. https://doi.org/10.1080/01402390600901067. [Consulta: 23/02/2025].
[6] Farrell, Theo G. 2010. "Improving in War: Military Adaptation and the British in Helmand Province, Afghanistan, 2006–2009". Journal of Strategic Studies 33 (4): 567-594.

disruptivas, en los procedimientos de transformación y modernización de las FAS, máxime si se tiene en cuenta el contexto geopolítico actual marcado por la creciente competencia estratégica entre potencias, los conflictos en curso y la reconfiguración de alianzas.

Los SNT y la innovación militar

El párrafo que sigue contextualiza el primer objetivo de este trabajo: «El éxito ya no va al país que desarrolla una nueva tecnología de lucha primero, sino más bien al que mejor la integra y adapta su forma de luchar» y «lo que más contará será la velocidad a la que alguien reconozca un problema emergente, lo articule en un lenguaje que otros comprendan ampliamente, reúna al equipo adecuado para construir un camino hacia una solución, y entregue esa solución al campo de batalla»[7].

Por otra parte, el uso generalizado y progresivo de los SNT por actores estatales y no estatales ya están redefiniendo la naturaleza de los conflictos armados.

Ante este escenario, la incorporación efectiva —que puede durar años— de SNT en las Fuerzas Armadas —que no se limita a la mera adquisición de estas tecnologías— necesita la urgente activación de unos «procesos de cambio integral» que requieren: una profunda adaptación organizativa, establecer nuevos marcos doctrinales y operativos que definan claramente el rol de los SNT.

Además, el desenfrenado uso de los SNT está acelerando el desarrollo de tecnologías, procedimientos y estrategias contra ellos. Lo cual conducirá a un ciclo de innovación continuo en procedimientos militares y mecanismos de defensa y por lo tanto posibles cambios adicionales en el acervo doctrinal, en el adiestramiento, orgánicos y en el desarrollo de nuevos sistemas.

Por otro lado, el establecimiento previo de unos claros protocolos de seguridad y ética, facilitaría el desarrollo de los procesos citados.

A su vez, se tendrán que diseñar y desarrollar conceptos operativos y estratégicos que aprovechen todas estas tecnologías, para intégralas de manera eficaz en cada uno de

[7] NEWEL, Peter. (12 de abril de 2018) "Building the hierarchy of innovation in the Defense Department: a plan for action". https://warontherocks.com/2018/04/building-the-hierarchy-of-innovation-in-the-defense-department-a-plan-for-action/. [Consulta: 12/06/2025].

los dominios terrestre, marítimo, aéreo, cibernético y espacial —separadamente y en su conjunto—, a fin de mejorar significativamente las capacidades estratégicas y operativas de las FAS.

Esa actualización de los conceptos operativos y estratégicos no van a la misma velocidad que la innovación tecnológica que tardan en integrarse plenamente en las estructuras y mentalidades militares tradicionales. Superar la resistencia al cambio es fundamental. Fomentar una cultura de innovación y aprendizaje continuo y cíclico es crucial para adoptar nuevas tecnologías y adaptarse a la velocidad del avance tecnológico. Esto requiere un liderazgo que promueva los cambios e instruya sobre sus beneficios.

La innovación militar[8] impulsada por los SNT y otras tecnologías disruptivas demanda un compromiso político sostenido en el tiempo y una inversión significativa en investigación y desarrollo, adquisición y capacitación. Lo que implica ciclos de financiación a largo plazo y una asignación de recursos adecuada.

Además, la colaboración estrecha y continua entre la industria de defensa y las FAS es vital. Lo cual implica compartir conocimientos, desarrollar soluciones conjuntas (FAS-Industria), realizar pruebas de forma coordinada y establecer marcos ágiles para el desarrollo, la adquisición y el mantenimiento de dichos sistemas que realmente respondan a las necesidades operativas del momento.

La innovación militar y su dimensión geopolítica, económica e industrial

Como hemos visto, la innovación militar impulsada por la integración en las FAS de los SNT y otras tecnologías disruptivas, va más allá de una simple mejora técnica en el combate. Aun cuando esa integración es crucial para potenciar la eficacia en el combate moderno, su alcance también se extiende al ámbito económico, las relaciones internacionales y proyección estratégica de poder. Por ello, desarrollar, integrar y controlar estas tecnologías antes que otros Estados se traduce directamente en una importante ventaja estratégica.

Los Estados que logran sincronizar la acelerada innovación tecnológica con sus procesos de innovación militar están en mejor posición para influir en el ámbito

[8] Jordán, Javier (2014). ¿Qué factores impulsan la innovación militar? GESI 12/2014. Granada, 30 de junio de 2014.

internacional. Es decir, la innovación militar no solo afecta a la eficacia táctica o estratégica, sino que también tiene efectos sobre la economía[9] y la geopolítica.

Como reflejan los datos de la guerra en Ucrania[10], los SNT al reducir los costes operativos y humanos, ofrecen una eficiencia económica sin precedentes. Permiten ejecutar misiones complejas sin exponer vidas humanas y con una sostenibilidad logística considerablemente menor. Además, el desarrollo de esta industria genera efectos multiplicadores en sectores civiles, creando empleo y fomentando la investigación en sectores como la aeronáutica, la inteligencia artificial o la ciberseguridad.

Además, los países exportadores de sistemas no tripulados fortalecen su influencia política a través de la cooperación en defensa[11], acuerdos y alianzas tecnológicas con la implicación geopolítica y geoeconómica que ello conlleva.

Por otro lado, los conflictos en curso demuestran que, en la actualidad, las FAS de muchos Estados[12] —no involucrados directamente en ellos— no están desarrollando de manera suficientemente ágil las doctrinas, estructuras y sistemas de defensa necesarios para contrarrestar estos nuevos vectores de ataque[13] y otros desafíos emergentes.

Además, un desafío clave radica en revisar y agilizar los procesos actuales de planeamiento, obtención y adquisición de material. Si bien algunos países europeos han avanzado en estos aspectos, la situación contrasta con la de actores no estatales y algunos Estados, que sí cuentan con mecanismos de adquisición ágiles y flexibles que les permite adaptar y emplear rápidamente tecnologías disponibles en el mercado civil. Un ejemplo de ello es como Ucrania ha transformado su sistema de obtención y

[9] «El uso del dron en la guerra de Ucrania ha despertado una gran industria, donde el principal objetivo es abaratar costes en producción y material». https://www.lisanews.org/inteligencia/como-ha-evolucionado-el-uso-de-drones-en-la-guerra-de-ucrania/. [Consulta 14/6/2025].

[10] Cómo el dron se ha convertido en el tanque de guerra de Ucrania, una conversación con Taras Chmut (8 de marzo de 2025). https://legrandcontinent.eu/es/2025/03/08/como-el-dron-se-convirtio-en-el-tanque-de-guerra-de-ucrania-una-conversacion-con-taras-chmut/. [Consulta 14/6/2025].

[11] La cooperación en defensa es un término genérico para la gama de actividades emprendidas por el Departamento de Defensa con sus aliados y otras naciones amigas para promover la seguridad internacional. Esa actividad incluye, entre otras cosas, la asistencia en materia de seguridad, la cooperación industrial, la cooperación en materia de armamentos, la financiación militar en materia de armamentos, la capacitación, la cooperación en materia de cooperación y desarrollo, la investigación y el desarrollo, los ensayos comparativos extranjeros y el apoyo a la nación acogida (HNS). https://www.dau.edu/glossary/defense-cooperation#:~:text=Defense%20cooperation%20is%20a%20generic,nations%20to%20promote%20international%20security. [Consulta 14/6/2025].

[12] El Ex Comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de Ucrania advirtió que el modelo de guerra de Europa está desactualizado. https://www.escenariomundial.com/2025/05/12/el-ex-comandante-en-jefe-de-las-fuerzas-armadas-de-ucrania-advirtio-que-el-modelo-de-guerra-de-europa-esta-desactualizado/. [Consulta 04/6/2025].

[13] VV. AA «Countering Small Uncrewed Aerial Systems», Center for Strategic and International Studies (CSIS). Publicado el 14 de noviembre de 2023. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2023-11/231114_Shaikh_Countering_sUAS.pdf?VersionId=qJtlCY3Z071CXL0Dt8_wD5ul9UIdmUFj [Consulta: 04/6/2025].

adquisición, al pasar de un modelo tradicional a uno que integra tecnologías comerciales para reducir significativamente los tiempos de obtención y distribución a meses[14]. En la actualidad, los procesos de planeamiento y obtención en la mayoría de los países occidentales oscilan de 5 a 10 años.

En este sentido, con independencia de aplicar otros procedimientos innovadores para reducir de forma significativa los tiempos de planeamiento, obtención y distribución, es conveniente «contar con una base tecnológica e industrial de la defensa fuerte y sólida», y complementarla «con un sistema abierto de innovación que mire más allá de ella» con el fin de «lidiar con el desafío que suponen las tecnologías emergentes»[15].

Como ya se ha citado, la correcta integración en la FAS de estas tecnologías no solo proporciona los elementos clave de proyección de poder[16] y capacidad de disuasión, sino que también facilita la capacidad de influencia en la dinámica de alianzas y rivalidades globales, es decir, relevancia en el escenario internacional, donde la superioridad ya no depende exclusivamente de la capacidad económica, sino de la rapidez de adaptación y la capacidad de innovar.

Con respecto a las implicaciones económicas, para contextualizar su importancia podemos señalar que la industria de drones, tanto militares como civiles, está experimentando un rápido crecimiento, generando nuevas oportunidades de negocio, innovación tecnológica y empleo «El tamaño del mercado [mundial] de drones militares se valoró en USD 14.14 mil millones en 2023 y se prevé que crecerá […] a USD 47.16 mil millones para 2032»[17]

Por otro lado, las actuales incertidumbres geopolíticas no facilitan el apoyo económico a la innovación. Según lo señalado en la introducción del Panorama Estratégico 2024 (PE 2024, pág. 11) del Instituto Español de Estudios Estratégicos «…el aumento del riesgo geopolítico está frenando la innovación». «*Un 1 % de aumento del riesgo geopolítico reduce el número de patentes registrado por las empresas al año siguiente en un 0,18*

[14] Bondar, Kateryna. «How Ukraine Rebuilt Its Military Acquisition System Around Commercial Technology». CSIS. Publicado el 13 de enero de 2025. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2025-01/250113_Bondar_Ukraine_Acquisition.pdf?VersionId=O4NwclUMH5YcqZeFA3tPOAPB_wwo2L_Z [Consulta: 03/6/2025].
[15] DÍAZ TORIBIO, José. «La innovación abierta una alternativa para adaptarse a un cambio tecnológico continuo y potencialmente disruptivo». Publicado en diciembre 2024. https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2024/12/rgmdic2024_Parte08.pdf. Pág. 1090. [Consulta: 03/6/2025].
[16] Joseph S. Nye, Jr., The Future of Power, Nueva York, Public Affairs, 2011, 300 pp.
[17] https://www.fortunebusinessinsights.com/es/military-drone-market-102181. [Consulta: 14/6/2025].

%, el valor financiero de las patentes aprobadas de las compañías en un 0,24 % y el valor científico de las patentes aprobadas en un 0,08 %»[18]. Habida cuenta del previsible aumento del riesgo geopolítico durante este año 2025, es de esperar que ello suponga un freno aún mayor a la innovación. Una circunstancia que Europa, y España en particular, no deberían pasar por alto en el ámbito de sus respectivas responsabilidades.

La relación entre poder militar y «los objetivos políticos que se pretenden alcanzar con las operaciones militares, y la vida de quienes participan en ellas, dependen en buena medida de la capacidad real de los ejércitos. Y dicha capacidad se fundamenta en la adecuación de su doctrina, orgánica, adiestramiento y materiales a las características del entorno estratégico, operacional y táctico. Un entorno cambiante, marcado por la incertidumbre y que, en consecuencia, requiere una actitud sensible a la innovación»[19], pone de manifiesto que no se puede entender ese vínculo y actitud sin tener en cuenta el papel decisivo que desempeña la innovación militar como motor de modernización. Así, quien lidere estos procesos integrales de innovación militar liderará también la nueva arquitectura del poder global.

Esta modernización[20] no debe estar limitada al ámbito militar pues también implica a otros estamentos, donde la promoción de alianzas estratégicas con el sector privado, las instituciones de investigación, las universidades y la industria tecnológica[21] son fundamentales para garantizar que las innovaciones se traduzcan en ventajas competitivas reales en el ámbito de la defensa.

La toma de decisiones durante el proceso de innovación tiene que ser ágil y estar respaldada por un marco legal y regulatorio que permita la integración de nuevas tecnologías sin trabas burocráticas. Esto implica, entre otros aspectos, la actualización de normativas relacionadas con el uso de la IA en conflictos, la protección de datos y la seguridad cibernética.

[18] Referencia tomada del PE 2024: «Research: When Geopolitical Risk Rises, Innovation Stalls». Harvad Business Review, 3 de marzo de 2022. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://hbr.org/2022/03/research-when-geopolitical-risk-rises-innovation-stalls.
[19] Jordán, Javier (2014). Una introducción al concepto de innovación militar. Análisis GESI, 6/2014 pág. 1.
[20] Colom Piella, Guillem. Sobre innovaciones militares disruptivas. Revista General de Marina diciembre 2023. https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2023/12/RGMDiciembre2023_Parte04.pdf. [Consulta: 28/05/2025].
[21] Información sobre las funciones del Ministerio de Defensa y sus organismos públicos, vinculados o dependientes. https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/PublicidadActiva/OrganizacionYEmpleo/Funciones/Historico/Funciones-XIV-Legislatura/Funciones-MDEF.html?imprimir=1#:~:text=El%20Ministerio%20de%20Defensa%20es,gesti%C3%B3n%20de%20la%20administraci%C3%B3n%20militar [Consulta: 8/06/2025].

Asimismo, la estrecha coordinación entre la industria y las Fuerzas Armadas, es esencial para garantizar la integración rápida continua y colaborativa de sus desarrollos en el ámbito militar[22].

Para facilitar estos cambios, es necesario potenciar una cultura centrada en la innovación dentro y fuera del ámbito de las FAS (cultura de defensa), al tiempo que se tienen que afrontar retos que deben ser superados para garantizar su éxito. Entre ellos, destacan la necesidad de buscar una comunión entre los principales actores: militares, industria, responsables políticos, evitar interferencias de opositores internos (resistencia organizativa[23]) y mitigar injerencias de actores externos (otras potencias, grupos adversarios).

Todo ello acompañado de una mayor inversión en la preparación de las FAS; en I+D e innovación tecnológica en campos como la IA, la robótica y la ciberseguridad; la modernización y digitalización de herramientas de mando y control adecuadas a las nuevas necesidades que plantean los SNT; el fortalecimiento de la ciberdefensa y la guerra electrónica; y en la colaboración público-privada.

Conclusiones

En un contexto de cambios acelerados, la irrupción de los sistemas no tripulados en el combate moderno está incidiendo en la modernización de las FAS y, más allá de su impacto tecnológico, estos ingenios están transformando rápidamente la forma en que se conciben y ejecutan las operaciones militares a todos los niveles y, por lo tanto, tienen un efecto significativo en áreas como la doctrina, la preparación de la Fuerza y la estructura orgánica de las mismas.

Los Estados cuyas Fuerzas Armadas logren adaptar antes sus procedimientos y superen las resistencias internas para fomentar una innovación militar rápida y continua, obtendrán una mayor libertad de acción y capacidad de ejecución en su política de

[22] Defence Drone Strategy. The UK's Approach to Defence Uncrewed Systems. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65d724022197b201e57fa708/Defence_Drone_Strategy_-_the_UK_s_approach_to_Defence_Uncrewed_Systems.pdf. [Consulta: 28/05/2025].

[23] CEBOLLERO MARTÍNEZ, Conrado. «Escribir para pensar: La doctrina militar como motor de la innovación». Documento de Opinión IEEE 21/2019. enlace web IEEE y/o enlace bie3 [Consulta: 23/02/2025].

defensa. Además, contarán con una mayor capacidad de disuasión y una ventaja decisiva en la configuración de los equilibrios de poder a nivel internacional.

El desfase entre el ritmo de la innovación tecnológica y la velocidad de adaptación institucional representa un riesgo crítico. Para mitigarlo, es esencial fomentar una cultura, en el seno de las FAS y fuera de ellas, centrada en la innovación militar respaldada por liderazgos capaces de guiar, convencer e instruir con una visión transformadora.

El impulso innovador en tecnología militar debe sustentarse en una visión estratégica que priorice proyectos con un impacto duradero en el tiempo y con el fin de evitar modas tecnológicas carentes de relevancia operativa. Asimismo, es preciso crear mecanismos de evaluación continua que permitan reasignar los recursos según surgen nuevas necesidades o riesgos, asegurándonos así que la transformación no se queda en iniciativas técnicas aisladas, sino que va a evolucionar de manera coherente y sostenible. En lo económico, la revolución tecnológica militar puede impulsar el crecimiento industrial y la modernización económica, pero exige una reorientación congruente y significativa del gasto público.

Establecer protocolos claros y con visión de futuro en seguridad y ética desde el inicio de todos los procesos de innovación tecnológica militar no solo es una condición indispensable, sino también un pilar para evitar el desarrollo o adquisición de tecnologías que no se puedan usar plenamente, lo que incide en el planeamiento e implementación de una innovación militar coherente.

Por último, aunque existe cierta controversia sobre el rol de los sistemas no tripulados —en particular, los drones—, puesto que algunos analistas argumentan que, hasta ahora, su función ha sido complementaria y no sustitutiva de las fuerzas tradicionales y, tal como se sostiene a lo largo de este trabajo, resulta preciso iniciar cuanto antes procesos de innovación militar —que incluyan la revisión doctrinal, la actualización de la formación y la consecuente reestructuración orgánica— con el fin de anticiparse a la capacidad disruptiva y el impacto transformador que encarnan tanto esta tecnología como aquellas otras que la sustentan, en especial la inteligencia artificial y la robótica avanzada.

.

*Luis F. Rey Arroyo**

Coronel del Ejército de Tierra (Artillería), DEM. (Ret.)

Documento
Opinión

83/2025 20 de octubre de 2025

Miguel Jesús Cifuentes González *

El Revisionismo Chino y la importancia de Vietnam

El Revisionismo Chino y la importancia de Vietnam

Resumen:

El orden mundial alternativo propuesto por China se basa en la teoría Tianxia e implica la formación de un sistema jerárquico establecido en la asimilación de los valores confucianos. Para alcanzarlo, China hace un uso táctico del liberalismo económico en combinación con su poder marítimo, empleando la dinámica del sistema a su favor para alcanzar la hegemonía y provocar el cambio. En este contexto, Vietnam constituye un elemento clave para las pretensiones chinas, primero, debido a sus características geográficas en el Mar de China Meridional y la ASEAN, segundo, debido a su posición como cultura articuladora del confucionismo, y tercero, debido a la predisposición de su gobierno a mantener a raya el liberalismo político y social. Como resultado, China emplea tres estrategias, una estrategia en búsqueda de una «política de apaciguamiento» en Vietnam, otra de «equilibrio externo» y una tercera que persigue una identidad común con Vietnam.

Palabras clave:

Tianxia, liberalismo, confucianismo, China, Vietnam, Mar de China Meridional (MCM), orden mundial, hegemonía.

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.

Chinese Revisionism and the Importance of Vietnam

Abstract:

China's proposed alternative world order is based on the Tianxia theory and involves the formation of a hierarchical system established on the assimilation of Confucian values. To achieve this, China makes a tactical use of economic liberalism in combination with its maritime power, using the dynamics of the system to its advantage to achieve hegemony and provoke a change. In this context, Vietnam constitutes a key element for Chinese pretensions, first, because of its geographical features in the South China Sea and the ASEAN, second, because of its position as an articulating culture of Confucianism, and third, because of its government's predisposition to keep apart political and social liberalism. As a result, China employs three strategies, one in which it looks for «appeasement», another of «external balancing», and a third that pursuits a common identity with Vietnam.

Keywords:

Tianxia, liberalism, Confucianism, China, Vietnam, South China Sea (SCS), world order, hegemony.

Introducción

El creciente desarrollo económico y militar chino y su impacto en un probable conflicto con EE. UU. por la hegemonía global, vuelve necesario prestar atención a la concepción china de las relaciones internacionales en su rol de potencia revisionista.

En este contexto, el aumento de la tensión en el Mar de China Meridional (MCM) y la guerra económica entre China y EE. UU. con el nuevo gobierno de Donald Trump, ha elevado la importancia de Vietnam como un elemento en medio de un fuego cruzado al que, además, se insta a tomar un bando.

No obstante, desde la perspectiva china, la importancia de Vietnam es más profunda, y guarda un recorrido mucho más lejano en el tiempo. La cultura, geografía y régimen de Vietnam hacen de él un actor fundamental en las pretensiones hegemónicas de China y una pieza muy valiosa para la formación de un nuevo orden mundial.

El origen de Tianxia y de las relaciones chino-vietnamitas

La civilización china apareció alrededor del 2070 a.C., momento en que se originó el concepto de Tianxia (bajo del cielo). Este consistió en la vía de legitimación de la autoridad llamada Tianzi (hijo del cielo) sobre los reinos feudales, basándose en la idea de haber sido elegido por el cosmos benevolente, el Dios Cielo. Durante la dinastía Zhou occidental (1046 a.C. - 771 a.C.), el concepto de Tianxia comenzó a emplearse sistemáticamente para obtener legitimidad a través de acciones benévolas y posteriormente, el confucianismo buscó recuperar dicho modo de gobierno junto con las tradiciones chinas[1].

Más tarde, el Imperio Han (206 a.C. - 220 d.C.) recuperó el sistema Tianxia para ganar legitimidad, e instauró el confucianismo como su ideología política. En este Sistema, China estableció relaciones de vasallaje con los reinos «bárbaros» del entorno, que fueron «sinizados». China buscó atraerlos al Sistema mediante su prosperidad cultural y

[1] Zhang, Yuchen. 2020. El pensamiento político del confucianismo y la construcción del Régimen Tianxia-Imperio. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid. Docta Complutense. https://docta.ucm.es/entities/publication/4682cf26-d0fe-4f65-80ea-b488a1527afa

económica, y en él, estos reinos reconocieron la Virtud del Tianzi e integraron el confucianismo a partir de relaciones tributarias[2].

Inicialmente, este fue el caso de las tribus Xiongnu (Mongolia) y el reino Nan-Yue (Vietnam) y posteriormente, cuando surgieron las dinastías sucesoras, otras entidades fueron dominadas en el actual territorio del resto de Estados de la ASEAN, de Japón, de Corea del Norte y de Corea del Sur, entre otros.

En el caso concreto de Vietnam, tras la creación de Nan-Yue (204 a.C.), en 196 a.C. el Imperio Han lo aceptó como reino vasallo, para después conquistarlo (111 a.C.) e integrarlo hasta su independencia en 938 d.C. Después, Vietnam volvió a tener una relación de vasallaje con China hasta que la ocupación colonial francesa acabó con ella en 1885. En otras palabras, China ha sido determinante en la formación de la cultura vietnamita durante dos milenios, influyó en la identidad y costumbres de Nan-Yue, y continuó influyendo culturalmente en Vietnam como parte de China y después del sistema Tianxia.

Durante la guerra de independencia de Vietnam dirigida por el movimiento comunista de Hồ Chí Minh se produjo la edad de oro de la colaboración con China contra Francia (1950-1955) y continuó en la guerra entre Vietnam y Estados Unidos. Sin embargo, el progresivo acercamiento vietnamita a la URSS provocó la caída de la influencia china y generó en 1973 diversos conflictos en la frontera entre Vietnam y China y una guerra entre ambos de 1979 a 1991. Pero antes del reinicio oficial de la cooperación diplomática en 1991, en 1990 los dirigentes chinos y vietnamitas celebraron una reunión secreta. En ella, Nguyễn Văn Linh, siendo secretario general del Partido Comunista de Vietnam (PCV), afirmó que en Vietnam se recuperaría la política de Hồ Chí Minh y la amistad entre los partidos y Estados, alegó que se enmendarían las malas decisiones cometidas con China y, expuso que no se volvería a ser desagradecido con ella[3]. Es decir, la alianza entre China y Vietnam se recuperó haciendo hincapié en su histórica relación política y cultural y en sus conexiones como regímenes comunistas. Esta pretensión de Vietnam se manifiesta en su intención de ocultar la guerra chino-vietnamita en el sistema

[2] Ibid.
[3] Sina.com. 2015. «Reunión secreta entre China y Vietnam en Chengdu en 1990: el primer ministro vietnamita dijo que nunca volveríamos a ser desagradecidos». Sina.com. http://mil.news.sina.com.cn/2015-06-15/1736833156.html.

educativo y cultural, puesto que ha sido relegada a una pequeña mención al final de los libros del 12º año de estudios[4].

La presencia de Vietnam en el proyecto hegemónico chino

La transformación de la economía socialista china en un «capitalismo de estado» y la proyección privilegiada china hacia el Océano Pacífico, llevaron al país a desarrollar el pensamiento geopolítico de Alfred T. Mahan. En otras palabras, China comprendió la importancia de la economía para desarrollar su poder marítimo, y viceversa. Por tanto, ha fundado su desarrollo económico y auge global en el comercio marítimo. Y paralelamente, ha desarrollado medios militares para proteger sus buques y rutas comerciales de la piratería, el terrorismo e interceptaciones por fuerzas navales enemigas en posibles conflictos[5]. Esta conducta ha repercutido en la importancia de Vietnam debido a su posición geográfica.

En primer lugar, China se ha proyectado en su área de influencia tradicional en el sudeste asiático, que conforma su puerta de entrada al comercio mundial por la ruta del Estrecho de Malaca y que, actualmente, es una potencia económica emergente. En esta relación, Vietnam ha destacado por tener en sus aguas circundantes la ruta óptima para evitar las peligrosas aguas de las islas Spratly[6] y por ser históricamente el socio más duradero e intensivo[7]. De este modo, paralelamente a que China a partir de los 2000 se integrase ávidamente con la ASEAN y a que en 2010 ambos firmasen un área de libre comercio (CAFTA), China apoyó la entrada de Vietnam en la OMC (2007) y firmó con él una asociación estratégica integral en 2008. Adicionalmente, China creó la iniciativa de inversión en infraestructuras Cinturón y Ruta en 2013, lo que ha elevado su comercio y su diplomacia económica con la ASEAN y le ha permitido tomar el control de puertos estratégicos.

---

[4] Nguyen, Christelle. 2023. »How the Sino-Vietnamese War Was Purposefully Forgotten». The Diplomat. https://thediplomat.com/2023/02/how-the-sino-vietnamese-war-was-purposefully-forgotten/.

[5] Sheng, Edmund Li. 2024. »China at the Geopolitical Crossroads: The Construction of Sea Power». From Colonial Seaports to Modern Coastal Cities: The Bohai Economic Rim and China's Rise as a Maritime Power. Palgrave Macmillan. https://link.springer.com/book/10.1007/978-981-99-9077-1

[6] Ji, Guoxing. 2000. SLOC Security in the Asia Pacific. Asia-Pacific Center for Security Studies. https://dkiapcss.edu/college/publications/occasional-paper-series-reports/sloc-security-in-the-asia-pacific/.

[7] Nguyen, Thi Bich Ngoc. 2016. »Vietnam–China Economic Relations and Recommendations for ASEAN–China Cooperation». Chinese Global Production Networks in ASEAN. https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-319-24232-3.pdf

En segundo lugar, la estrategia china de poder marítimo ha fortalecido enormemente su armada y sus ejércitos complementarios y, en base a la demarcación de la «línea de nueve guiones» de 1946, China ha reclamado coactivamente derechos históricos en casi el 90% del MCM. Con ello, China amenaza los derechos exclusivos de explotación de recursos de Vietnam y disputa con él las islas Spratly y Paracel. Así mismo, China ha desarrollado el Collar de Perlas, una red de bases militares e instalaciones de inteligencia donde destacan ambos archipiélagos. Ambos cuentan con 20 y 7 puestos de avanzada chinos respectivamente[8].

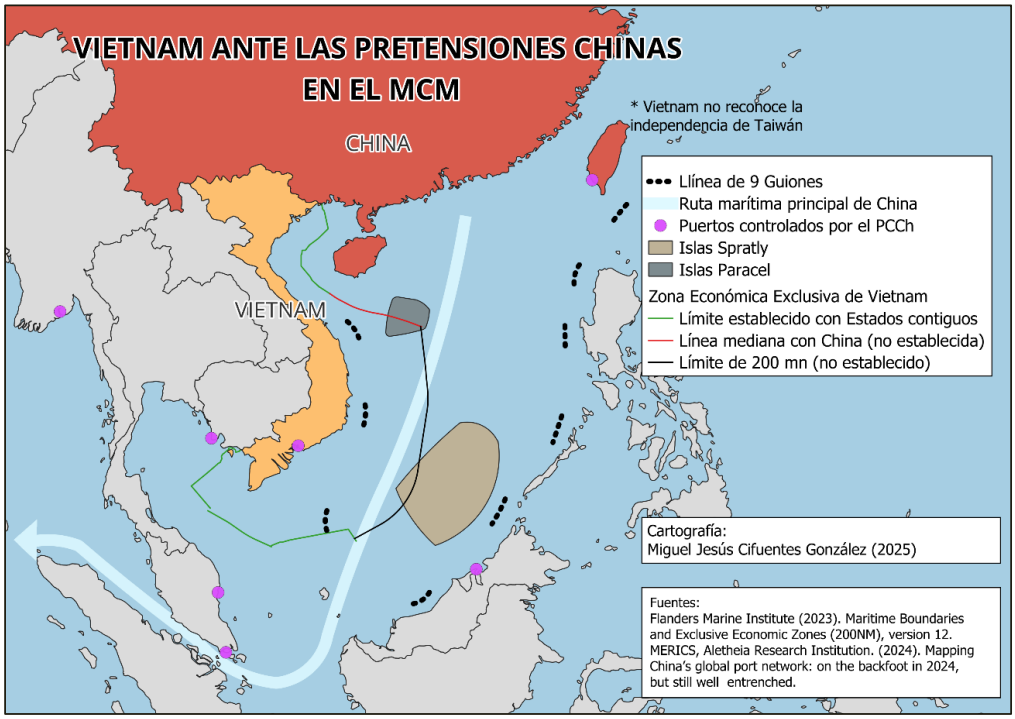


Figura 1. Vietnam ante las pretensiones chinas en el MCM. Fuente: elaboración propia.
Abreviaturas: PCCh = Partido Comunista Chino.

En contraste, EE. UU. ha buscado la contención militar y la exclusión económica de China debido a su auge global y a la intensificación del conflicto de Taiwán. Esto le ha llevado a lograr mantener con Vietnam un Memorando de Entendimiento sobre el Avance de la Cooperación Bilateral en Defensa y una Declaración de Visión Conjunta sobre las Relaciones de Defensa, actualizadas en 2022 y 2024 respectivamente[9].

[8] CSIS. s.f. »China Island Tracker». Asia Maritime Transparency Initiative. https://amti.csis.org/island-tracker/china/.
[9] Bureau of East Asian and Pacific Affairs. 2025. »U.S. Relations With Vietnam.» U.S. Department of State. https://2021-2025.state.gov/bureau-of-east-asian-and-pacific-affairs/releases/2025/01/u-s-relations-with-

Además, el documento «2020 Science of Military Strategy» del Ejército Popular de Liberación de China, ante las amenazas en la ruta en cuestión, aboga por profundizar las operaciones conjuntas con terceros Estados en inteligencia, mando y seguridad[10]. En estas circunstancias, Vietnam se vuelve un codiciado aliado para controlar las aguas que lo circundan y tener una navegación segura en el MCM. Por todo ello, China hace uso del poder duro para lograr una «política de apaciguamiento»[11] en Vietnam respecto a sus disputas y busca el «equilibrio externo»[12] con él ante la amenaza estadounidense en la región.

Como hemos visto, el contexto geopolítico ha impedido la formación de una alianza completa entre China y Vietnam. La razón para ello radica en la «diplomacia de bambú» de Vietnam que aboga por el no posicionamiento político, económico y militar en conflictos[13]. En términos militares, esto queda reflejado en el libro blanco de la defensa nacional de Vietnam de 2019[14], que rechaza las alianzas militares, las bases y actividades militares extranjeras contra otros países y la cooperación bajo presión o coacción y, además, aboga por la desmilitarización. Y en términos económicos, la «diplomacia de bambú» también se manifiesta. Vietnam está posicionado como país no alineado frente a los existentes bloques económicos estadounidense y chino[15].

No obstante, existen importantes factores a favor de la postura china frente a EE. UU., Vietnam además de inclinarse hacia la política de «Una China, Dos Sistemas» respecto a Taiwán, progresivamente limita su autonomía profundizando su relación económica con China. Para empezar, China es más relevante que EE. UU. como socio comercial debido a su diferencia de peso en las importaciones vietnamitas, pesando un 39, 3%

---

vietnam/#:~:text=The%20United%20States%20and%20Vietnam%20are%20committed%20to%20strengthening%20defense,Relations%20signed%20in%202015%20and

[10] Xiao, Tianliang. 2020. In Their Own Words: 2020 Science of Military Strategy. China Aerospace Studies Institute. https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/CASI/documents/Translations/2022-01-26%202020%20Science%20of%20Military%20Strategy.pdf

[11] La »política de apaciguamiento» consiste en realizar concesiones a una potencia agresora, de este modo, se inclina el equilibrio de poder a su favor y se busca calmar su postura.

[12] El »equilibrio externo» es una estrategia en la cual un Estado busca crear una alianza de contención contra otro Estado enemigo común y peligroso.

[13] Reyes López, Maricela Mireya. 2024. »Vietnam 2023, año de avance en su proyecto nacional.» Anuario Asia Pacífico. El Colegio de México. https://ojs33.colmex.mx/index.php/aap/article/view/389/433

[14] República Socialista de Vietnam Ministerio de Defensa Nacional. 2019. 2019 Viet Nam National Defence. National Political Publishing House. https://mod.gov.vn/wcm/connect/08963129-c9cf-4c86-9b5c-81a9e2b14455/2019VietnamNationalDefence.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-08963129-c9cf-4c86-9b5c-81a9e2b14455-mXO.UaH

[15] Gopinath, Gita. 2024. Geopolitics and Its Impact on Global Trade and the Dollar. International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/05/07/sp-geopolitics-impact-global-trade-and-dollar-gita-gopinath

frente a 3,7% respectivamente en 2022 [16]. Además, en 2022 Vietnam se convirtió para China en el tercer mayor destino de exportaciones y origen de importaciones en Asia[17]. Y recientemente, en los diez primeros meses de 2024, China se ha situado como el segundo mayor inversor extranjero en Vietnam[18].

Por último, hay que subrayar que, si bien Vietnam es junto con Taiwán el país más constreñido geográficamente por China, a diferencia de Taiwán, Vietnam no participará en un «bandwagoning»[19] con EE. UU. por tres razones. Primero, la supervivencia del Estado vietnamita no está en peligro y tampoco la integridad de su territorio continental ya que sus acuerdos fronterizos terrestres con China son sólidos. Segundo, Vietnam es consciente de su insalvable diferencia militar con China, que le lleva a optar por una conducta pacifista. Tercero, las grandes capacidades militares chinas en los espacios marítimos y aéreos del MCM gracias a su estrategia de Anti-Acceso y Denegación de Área, vuelve menos fiable una alianza de Vietnam con EE. UU. para equilibrar la balanza de poder.

El orden mundial chino y la importancia de Vietnam

Carl Schmitt defiende que el actual Orden Mundial de Westfalia se degradó tras la codificación internacional de sus principios. Según él, esto fue el resultado de la expansión del liberalismo culminada por EE. UU., el cual definió un sistema que conduce a la homogenización liberal del mundo y a la dominación estadounidense[20]. Bajo su visión, en el sistema actual, los Estados ya no pueden legitimar su soberanía por sí mismos con argumentos históricos, sino que dependen de la ley de la ONU. Y, además, el sistema internacional ya no responde a las relaciones políticas entre Estados, sino a

[16]OEC. 2025. Hong Kong. https://oec.world/en/profile/country/hkg?yearlyTradeFlowSelector=flow0&latest%20TrendsFlowSelectorNonSubnat=flow1
OEC. 2025. China. https://oec.world/en/profile/country/chn?yearlyTradeFlowSelector=flow1&trade%20ScaleSelector1=tradeScale0.
OEC. 2025. Macau. https://oec.world/en/profile/country/mac
[17] Ibid.
[18] Le, Hong Hiep. 2024.» China's Increased Investment in Vietnam: Opportunities and Challenges». FULCRUM. https://fulcrum.sg/chinas-increased-investment-in-vietnam-opportunities-and-challenges/
[19] El »bandwagoning» es una estrategia en la cual un Estado débil se mimetiza estratégicamente con otro más poderoso y sigue fielmente los intereses del segundo.
[20] Yousef Sandoval, Laila. 2018. Carl Schmitt y la evolución del Ius publicum europaeum: interpretación y crítica desde las nuevas epistemologías de las relaciones internacionales. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid. Docta Complutense. https://docta.ucm.es/entities/publication/d40acf33-9d75-4fe5-b638-cbd5fc7dc43c.

las decisiones políticas de EE. UU. que instrumentaliza la moral universal liberal de las Naciones Unidas.

Frente a ello, China plantea un orden mundial basado en valores tradicionales chinos que se construiría a partir de la «teoría Tianxia» y la «teoría de la relacionalidad» [21], dos de las tres principales teorías de relaciones internacionales en China.

La teoría Tianxia de Zhao Tingyang toma como referencia el modelo de organización política de la dinastía Zhou y sugiere que Tianxia sería un sistema internacional integrado que formaría un mundo en sí mismo. Para ello se basa en el concepto confuciano de familia y en la idea de que, en la sociedad tradicional china, los principios familiares se despliegan en todos los colectivos sociales, incluyendo el Estado y el mundo. Así, China sería el gobernador y padre del resto de Estados en un sistema abierto que buscaría legitimación tanto en los estados-nación como en las sociedades, en él todos tendrían derecho a acceder al gobierno del mundo y perpetuaría si hubiese armonía entre civilizaciones y entre naciones.

La «teoría de la relacionalidad» de Qin Yaqing la complementa y sugiere la formación de una gobernanza relacional[22]. En ella, una autoridad continuamente negociaría acuerdos sociopolíticos que gestionaran las relaciones entre los actores y mantendría el equilibrio de poder. Así se lograría orden en la comunidad internacional y que los Estados cooperasen compartiendo normas y valores. Podemos ver estas teorías en funcionamiento en la Conferencia sobre el Diálogo de las Civilizaciones Asiáticas de 2019 donde Xi Jinping defendió el intercambio recíproco, equitativo, pluralista y multidireccional de las civilizaciones en igualdad de condiciones[23].

En esta búsqueda de cambio de orden mundial sustentada en la asimilación de valores confucianos, como hemos visto, China está aprovechando las reglas de juego del sistema para imponer su hegemonía mediante un enfoque táctico del liberalismo económico. Es decir, si el Imperio Británico y EE. UU. articularon ideas como las

[21] Para más información sobre ambas teorías véase: Qin, Yaqing. »Cultura y pensamiento global: una teoría china de las relaciones internacionales». Revista CIDOB d'Afers Internacionals. https://www.cidob.org/publicaciones/cultura-y-pensamiento-global-una-teoria-china-de-las-relaciones-internacionales

[22] Ibid.

[23] Diario del Pueblo en línea. 2019. »Citas clave de Xi Jinping en su discurso en la Conferencia sobre el Diálogo de las Civilizaciones Asiáticas (chino e inglés)». WeChat. https://mp.weixin.qq.com/s/sbBcJMgBsRuXHSDOWuTGbw

expuestas por A. T. Mahan para alterar el orden mundial a su favor, China las ha adoptado de acuerdo con sus intereses.

Por otro lado, según Samuel P. Huntington las civilizaciones son los grupos culturales más amplios y los conflictos entre ellas van a definir las relaciones en el sistema internacional. Para ello explica, primero, que la modernización económica global y el cambio social están desvinculando a las personas de sus identidades tradicionales y afectando al estado-nación, y segundo, que la posición de poder de Occidente en las instituciones internacionales y su imposición global del liberalismo provoca el rechazo del mundo no occidental [24].

La tesis de Huntington complementa a la de Schmitt y nos permite enfocarnos en el factor del confucianismo. Esta línea de pensamiento sigue el consenso de los estudiosos chinos, según Qin, de que «la cultura sí importa a la hora de desarrollar la teoría social»[25]. Además, el concepto de Comunidad de Destino Común del Partido Comunista Chino consiste en una retórica de civilizaciones[26] al igual que la mencionada tesis. Sin embargo, el determinismo de Huntington sobre la inevitabilidad del conflicto queda completamente rechazado por su incompatibilidad con los principios filosóficos chinos y el concepto del «ascenso pacífico»[27] del Partido Comunista Chino. Aún con ello, algunos Estados confucianos han instrumentalizado sus valores para proteger su estado-nación. Y el caso paradigmático es China, que, a partir de la Reforma y Apertura, progresivamente ha recuperado el confucianismo como vía de modernización alternativa a la liberal occidental[28]. Además, puesto que, de acuerdo con Immanuel Wallerstein, la identidad es un elemento fundamental para mantener la solidaridad grupal y cuestionar

[24] Huntington, Samuel P. 1993. »The Clash of Civilizations?». Foreign Affairs. https://www.guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2013/10/huntington_clash-of-civlizations.pdf

[25] Qin, Yaqing. »Cultura y pensamiento global: una teoría china de las relaciones internacionales». Revista CIDOB d'Afers Internacionals. https://www.cidob.org/publicaciones/cultura-y-pensamiento-global-una-teoria-china-de-las-relaciones-internacionales

[26] El concepto de Comunidad de Destino Común promueve, entre otras cosas, la comunicación entre civilizaciones y surge de una visión de la civilización china respecto del mundo en la que busca cambiarlo. Zhang, Zhenjiang y Joseph Plummer. »China en el mundo: el surgimiento de una nueva cosmovisión». Rumbos TS. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0719-77212021000100071&lng=es&nrm=iso&tlng=en

[27] La idea del ascenso pacífico presupone una competencia civilizada entre China y EE. UU. Véase: Rosales, Osvaldo. 2020. El Sueño Chino: Cómo Se Ve China a Sí Misma y Cómo Nos Equivocamos Los Occidentales Al Interpretarla. Siglo XXI Editores. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b7dc660e-9037-4a4f-ab65-0e21dc2aa369/content

[28] Ríos, Xulio.2025. »La influencia del confucianismo en los procesos sociopolíticos de la China actual». Observatorio de la Política China. https://politica-china.org/areas/sistema-politico/la-influencia-del-confucianismo-en-los-procesos-sociopoliticos-de-la-china-actual

la legitimidad social[29], China empleará la civilización confuciana para alterar a su favor el sistema internacional.

Efectivamente, el confucianismo es un grupo cultural definido en el que la cultura china, japonesa, coreana y vietnamita, conforman distintas formas de confucianismo con un núcleo común de elementos éticos e intelectuales[30]. De hecho, en general, en Asia oriental y el sudeste asiático, el confucianismo está extendido y la diáspora china lo refuerza, aunque ha tenido que adaptarse a las tensiones políticas.

En los países propiamente confucianos, Corea del Sur y Japón han experimentado una profunda liberalización en su modernización[31] en compañía de políticas de «de-sinización»[32] [33]. En cambio, en Corea del Norte se instrumentaliza el confucianismo dentro de la doctrina Juche en pro de su autonomía y aislacionismo internacional, aunque sin una referencia explícita a él y buscando inclusive la independencia ideológica de China[34].

De esta manera, el caso de Vietnam destaca. En Vietnam al igual que en Corea del Norte, el confucianismo está presente tanto en su sociedad como su régimen puesto que Hồ Chí Minh convirtió los principios morales básicos del confucianismo en la base moral de la revolución comunista. Pero, además, cuenta con la peculiaridad de haberse expuesto a la globalización al igual que China, provocando la reinvención de su ideología frente a la percepción de amenaza del liberalismo a su autonomía política. De esta manera Vietnam abre la puerta a una reivindicación explícita del confucianismo en un acercamiento a China.

---

[29] Wallerstein, Immanuel. 2004. Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos. Akal. https://www.akal.com/libro/capitalismo-historico-y-movimientos-antisistemicos_32164/

[30] Huang, Chun-chieh. 2018. »Why Speak of East Asian Confucianisms». Confucianisms for a Changing World Cultural Order. University of Hawai'i Press. https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/30217

[31] Huang, Minxuan. 2023.»Confucian Culture and Democratic Values: An Empirical Comparative Study in East Asia». Journal of East Asian Studies. https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-east-asian-studies/article/abs/confucian-culture-and-democratic-values-an-empirical-comparative-study-in-east-asia/6048E363F2CE35D78EEAA05A64D75EAF

[32] Kumada, Naoko. 2019. »Beautiful Harmony: Political Project Behind Japan's New Era Name».RSIS Commentary. https://rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/beautiful-harmony-political-project-behind-japans-new-era-name/

[33] En el caso de Corea del Sur, un ejemplo de políticas de oposición a la cultura china se encuentra en el rechazo a los caracteres chinos (hanja) en el idioma coreano. Véase: Choi, Hyungkwon. 2024. »Two different language ideologies and conflicting representations of China in Chinese Mandarin and Hanja». International Journal of Asian Studies. https://www.cambridge.org/core/journals/international-journal-of-asian-studies/article/two-different-language-ideologies-and-conflicting-representations-of-china-in-chinese-mandarin-and-hanja/1157547752823148A93D91DCAC1DEA1C

[34] Mancilla Azargado, Pamela de Lourdes. 2022. »La búsqueda de autonomía internacional a través del desarrollo del pensamiento político: la ideología Juche en la República Popular Democrática de Corea». Estudios internacionales (Santiago). https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0719-37692022000100009&script=sci_arttext&tlng=pt#aff1

Con la reforma económica liberal de Vietnam en 1986 (Doi Moi), se revindicó el pensamiento de Hồ Chí Minh sobre la unidad del partido para que la revolución sobreviviese[35]. Y seguidamente, se reconoció la influencia del confucianismo en el pensamiento del exlíder[36].

Además, el libro blanco de Vietnam de 2019 alega la construcción de un potencial político para la defensa de la nación en los vietnamitas. Y, en 2023 el politburó del PCV emitió la Directiva 24 «sobre la garantía de la seguridad nacional en el contexto de una amplia y profunda integración internacional» [37]. En ella se buscaba limitar el impacto de la sociedad civil en la política y la creación de grupos de oposición. Además, se señalaba como origen del problema los intentos de EE. UU. y la UE de fortalecer sus relaciones con Vietnam para fomentar los derechos humanos.

Consecuentemente, Vietnam es el Estado más importante para la materialización de la teoría Tianxia. Si a la idoneidad política y cultural de Vietnam le sumamos su presencia en el multilateralismo, un exitoso acercamiento de la sociedad y régimen vietnamita a China a través de la identidad confuciana, le convertiría en un foco de replicación de esta dinámica en un potencial bloque confuciano. Además, esta situación, sumada a una posición china reforzada, favorecería la asimilación de los valores confucianos en otras civilizaciones.

La identidad confuciana vietnamita y el poder blando chino

Más allá de las dos estrategias chinas con Vietnam en busca del «equilibrio externo» y de la «política de apaciguamiento», existe una tercera estrategia: lograr una identidad común mediante el poder blando. No obstante, la estrategia china de poder duro en el MCM la limita seriamente. Es decir, la importancia geográfica de Vietnam para la hegemonía china limita su potencial para la formación del orden mundial chino.

[35]Vo, Hoang Dong y Thi Kim Ngan Huynh. 2023. Unity in the Party under Ho Chi Minh's Thought and the Party's Application in the Doi Moi Period. Scientific Journal of Tan Trao University. https://tckh.daihoctantrao.edu.vn/index.php/sjttu/article/view/1036

[36] Nguyen, Nam. 2018. »The Noble Person and the Revolutionary». Confucianisms for a Changing World Cultural Order. University of Hawai'i Press. https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/30217

[37] Swanton, Ben y Michael Altman-Lupu . 2024. »Vietnam's Leaders Declare War on Human Rights as a Matter of Official Policy: An Analysis of Secret Directive 24». Project88. https://the88project.org/wp-content/uploads/2024/02/D24-report-final.pdf

En la promoción del confucianismo, la diplomacia cultural china ha enfrentado dificultades en Vietnam, en parte, debido a la voluntad de su régimen de no quedar atrapado en la órbita china, pero principalmente, a causa del miedo de su población a su impacto en la sociedad y la integridad del Estado. Por ejemplo, en 2017 el 80% de los ciudadanos vietnamitas creían que el poder e influencia de China suponía una gran amenaza para su país [38]. De esta manera, en contraste con el resto de ASEAN, Vietnam solo ha establecido un único Instituto Confucio en la Universidad de Hanoi en 2014, donde se difunden el idioma, la historia y los valores chinos.

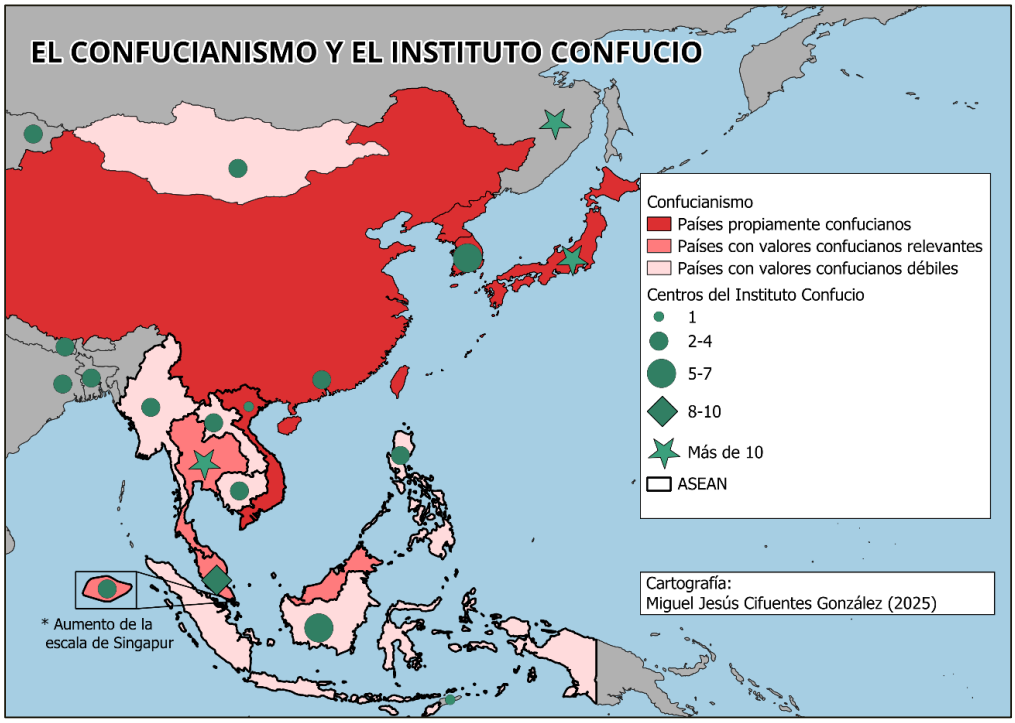


Figura 2. El confucianismo y el Instituto Confucio. Fuente: elaboración propia.

Según Do Thanh Van, el Instituto tardó tanto en establecerse ya que la población, a pesar de asociar el confucianismo con el desarrollo económico del país, también lo percibían como fuente de divisiones de género, así como entre gobernantes y gobernados[39]. Después, cuando finalmente el gobierno vietnamita creó el instituto como «un puente

[38] Silver, Laura. 2017. »How people in Asia - Pacific view China». Pew Research Center. https://www.pewresearch.org/short-reads/2017/10/16/how-people-in-asia-pacific-view-china/#:~:text=Outside%20the%20region%2C%20a%20median,major%20threat%20to%20their%20country.&text=Few%20in%20the%20region%20express,in%20Xi%20than%20in%20Trump

[39] Selezneva, Natalia V. 2021. Learning Chinese in Vietnam: The role of the Confucius Institute. Russian Journal of Vietnamese Studies. https://vietnamjournal.ru/2618-9453/article/view/96421

entre dos naciones comunistas amigas», intelectuales y activistas se opusieron a ella por considerarlo una vía de influencia china [40].

En consecuencia, China se ha enfocado en otras áreas de su proyección cultural en Vietnam. En primer lugar, China fomenta su idioma, que está posicionado como la primera lengua extranjera del 6º al 12º curso educativo en Vietnam[41]. En segundo lugar, China favorece el turismo chino a Vietnam el cual en 2019 supuso un tercio del turismo al país. En tercer lugar, y este es el elemento más importante, China está reforzando con cada vez más éxito su diplomacia tradicional con los líderes vietnamitas.

Xi Jinping y su homólogo Tô Lâm se visitaron recíprocamente en 2023 y 2024 y, posteriormente, también en 2024, se visitaron los primeros ministros acordando continuar la integración en el comercio y fortalecer la cooperación en defensa, seguridad y relaciones exteriores. Además, acordaron celebrar en 2025 el Año del Intercambio Humanístico Vietnam-China para, según el embajador de Vietnam en China, reforzar el compromiso revolucionario educando a la juventud sobre la tradicional amistad entre ambos partidos y Estados, y para garantizar el Plan de Cooperación Cultural y Turístico 2023-2027 [42]. Por ahora, el resultado ya ha sido la emisión de una declaración conjunta para profundizar su asociación integral y la denominada «comunidad China-Vietnam de futuro compartido»[43].

En otras palabras, gracias al interés de supervivencia del régimen vietnamita, China está logrando la formación de una identidad común con Vietnam y está superando la contradicción de sus estrategias. Sin embargo, eso no es todo, la agresividad estadounidense en su competición con China promete favorecerla aún más empujando a Vietnam al bloque económico chino.

Lo podemos comprobar en lo siguiente. El libro «Mandate for Leadership: The Conservative Promise» recoge el pensamiento conservador estadounidense y ofrece

[40] Hung, Paul N. 2015. »Intellectuals and activists against the Confucius Institute, Beijing's way to 'assimilate' Vietnam». Asia News.https://www.asianews.it/news-en/Intellectuals-and-activists-against-the-Confucius-Institute,-Beijings-way-to-assimilate-Vietnam-34549.html

[41] Selezneva, Natalia V. 2021. Learning Chinese in Vietnam: The role of the Confucius Institute. Russian Journal of Vietnamese Studies. https://vietnamjournal.ru/2618-9453/article/view/96421

[42] Vietnam+. 2025. »Relaciones Vietnam-China siguen avanzando hacia nuevas alturas». Vietnam+. https://es.vietnamplus.vn/relaciones-vietnam-china-siguen-avanzando-hacia-nuevas-alturas-post213572.vnp

[43] Asia News Network. 2025. »Vietnam, China issue joint statement following Chinese leader Xi Jinping's visit». Asia News Network. https://asianews.network/vietnam-china-issue-joint-statement-following-chinese-leader-xi-jinpings-visit/

una guía política para el nuevo gobierno de D. Trump, en él se afirma que el déficit comercial de EE. UU. con Vietnam es una amenaza a la seguridad nacional, ante un conflicto en apoyo a aliados como Taiwán o Japón [44]. Además, la relación entre EE. UU. y Vietnam está en riesgo ya que China utiliza a Vietnam para eludir los aranceles impuestos por EE. UU. [45] En consecuencia, los aranceles impuestos por el nuevo Gobierno de Trump han convertido a Vietnam, junto con otros miembros de la ASEAN, en algunos de los países más afectados. Y, ante ello, la ASEAN se ha reunido con el primer ministro chino para hacerle frente y, además, ha concluido las negociaciones con China de un nuevo y más integrado CAFTA 3.0.

Conclusión

El orden mundial sugerido por China busca un sistema internacional que supere el liberalismo y en general el Orden Westfaliano y requiere difundir los valores confucianos en el sistema internacional. Esto daría paso a la legitimación de una estructura jerárquica en la que China se erige como autoridad que garantiza la paz, la armonía y la prosperidad homogénea. Para llegar a ello, China persigue la hegemonía global haciendo un uso táctico del liberalismo económico en concomitancia con el desarrollo de su poder marítimo.

En estas circunstancias, Vietnam surge como un elemento clave para las pretensiones revisionistas de China en busca de la hegemonía y del cambio de sistema. Y la razón es su preeminente posición geográfica y cultural en el área de influencia china, que está fundada en la histórica hegemonía china mediante el sistema Tianxia.

En consecuencia, China acomete su interés en Vietnam mediante tres estrategias. En primer lugar, los derechos de jurisdicción vietnamitas se solapan con la principal ruta de comercio marítima de China, por lo que China coacciona a Vietnam y busca que lleve una «política de apaciguamiento». En segundo lugar, EE. UU. procura contener en el MCM el ascenso global chino, por lo tanto, China persigue una estrategia de «equilibrio

[44] Navarro, Peter. 2024. »The case for fair trade. »Mandate for Leadership: The Conservative Promise. The Heritage Foundation. https://archive.org/details/project-2025-mandate-for-leadership-heritage-foundation/Project%202025%3B%20Mandate%20For%20Leadership%20-%20Heritage%20Foundation/

[45] Le, Hong Hiep. 2024. »China's Increased Investment in Vietnam: Opportunities and Challenges». FULCRUM. https://fulcrum.sg/chinas-increased-investment-in-vietnam-opportunities-and-challenges/

externo» con Vietnam que supere la reticencia de este último a alinearse. En tercer lugar, y esta es la estrategia más importante de cara al revisionismo, China busca la formación de una identidad común en Vietnam que instrumentalice la preponderancia vietnamita en el confucianismo.

Respecto a la tercera estrategia, el confucianismo tiene la capacidad de ser empleado como contención al liberalismo, lo que le vuelve de utilidad para China en la formación de un bloque confuciano que promueva sus valores para un cambio de Orden. En este contexto, Vietnam destaca como una de las culturas que articulan el confucianismo, y, además, como un régimen comunista que se ha expuesto a la globalización y que se mantiene en alerta ante el liberalismo. En consecuencia, Vietnam demuestra la posibilidad de instrumentalizar explícitamente el confucianismo para proteger su régimen, y junto a ello, demuestra ser un Estado destacado para favorecer la difusión de los valores confucianos.

No obstante, el ejercicio de poder duro en el MCM limita seriamente la efectividad del poder blando chino, afectando al ejercicio de la diplomacia cultural mediante el Instituto Confucio. Ante ello, China está haciendo hincapié con éxito en la diplomacia tradicional, se está entrelazando con las inquietudes del régimen vietnamita y está desarrollando la «comunidad China-Vietnam de futuro compartido». Y, además, el aumento de la agresividad económica estadounidense frente a Vietnam augura la potenciación de esta tendencia.

*Miguel Jesús Cifuentes González**

Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos UC3M

Documento
Opinión

84/2025 23 de octubre de 2025

José Ignacio Alvarez Chaigneau *

Entre Mahan y Mackinder: El Estrecho de Magallanes como pivote geopolítico austral



Entre Mahan y Mackinder: El Estrecho de Magallanes como pivote geopolítico austral

Resumen:

El ensayo demuestra que el paso austral integra, en un solo espacio, la lógica mahaniana del dominio de los *choke points* y el arco insular circumeurasiático de Mackinder–Spykman. Bajo soberanía chilena, su control asegura la fluidez Atlántico-Pacífico, ofrece redundancia estratégica cuando Panamá o Suez fallan y proyecta una línea de contención que completa el cerco marítimo alrededor del *Heartland*. Con batimetría apta para *neo-Panamax* y un VTS avanzado, el estrecho otorga a Chile influencia oceánica, reforzando su papel de "pivote austral" en la seguridad y logística globales.

Palabras clave:

Estrecho de Magallanes, choke points, arco insular y pivote austral.

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.

José Ignacio Alvarez Chaigneau

Between Mahan and Mackinder: The Strait of Magellan as a Southern Geopolitical Pivot

Abstract:

The essay demonstrates that the southern maritime corridor encapsulates, within a single geographic space, Mahan's logic of choke point dominance and the circum-Eurasian insular arc articulated by Mackinder and Spykman. Under full Chilean sovereignty, control over the Strait of Magellan ensures Atlantic–Pacific continuity, provides strategic redundancy in the event of disruptions in Panama or Suez, and projects a containment line that completes the maritime encirclement of the Heartland. With bathymetric conditions suitable for neo-Panamax vessels and an advanced Vessel Traffic Service (VTS), the strait grants Chile significant oceanic influence, reinforcing its role as a "southern pivot" in global security and logistics.

Keywords:

Strait of Magellan, choke points, insular arc, southern pivot.

Introducción

A lo largo de la historia marítima global, ciertos pasos interoceánicos han concentrado una relevancia estratégica muy superior a su tamaño físico. En el escenario actual, marcado por el resurgimiento de tensiones entre Irán, Israel y Estados Unidos, el Estrecho de Ormuz ha vuelto a situarse en el centro de las preocupaciones internacionales. Su eventual bloqueo por parte de Irán —potencia con capacidad naval operativa y voluntad geoestratégica— ha encendido alertas sobre el impacto que una medida de tal magnitud tendría en los precios del petróleo, el flujo del comercio mundial y la estabilidad del orden internacional. Oriente Medio, una vez más, se erige como punto crítico en la geopolítica de los océanos, recordando que el control de ciertos estrechos no es accesorio, sino determinante en la configuración del poder global.

Aunque la crisis aún no ha provocado un desvío masivo y sostenido del tráfico marítimo, las tensiones en Oriente Medio actúan como recordatorio contundente de la fragilidad de los grandes corredores geoestratégicos. En ese contexto, rutas alternativas como el Estrecho de Magallanes resurgen con renovado protagonismo: no solo por su capacidad para ofrecer continuidad operativa frente a disrupciones críticas, sino porque encarnan una resiliencia estructural que ni los avances tecnológicos ni las rutas artificiales han podido reemplazar. En tiempos de incertidumbre sistémica, el valor de los corredores australes se redimensiona, y con ellos, la importancia del Estrecho magallánico como eje silencioso —pero decisivo— de la arquitectura marítima global.

Desde que el navegante Fernando de Magallanes, al servicio de la Corona Española, lo cruzó en busca de una nueva ruta económica, este corredor austral ha sido mucho más que un pasillo entre océanos: ha sido, y sigue siendo, un eje decisivo en las lógicas de control marítimo y equilibrio estratégico. En un contexto global marcado por incertidumbres estructurales en las cadenas de suministro —agravadas por tensiones climáticas, incidentes en puntos neurálgicos como Panamá y Suez, y episodios geopolíticos— el Estrecho de Magallanes resurge como una alternativa resiliente, jurídica y estratégicamente consolidada.

Partiendo de la noción de que los intereses geopolíticos se reconfiguran ante los cambios del entorno internacional, este artículo plantea una hipótesis clara y simple: el Estrecho de Magallanes mantiene plena vigencia como concepto y objetivo geopolítico, tanto por

su capacidad para asegurar la circulación interoceánica, como por su potencial para convertirse en un enclave de poder marítimo en el siglo XXI.

El presente ensayo, empleando un enfoque analítico que combina las teorías estratégicas clásicas (Mahan, Mackinder y Spykman) con datos operacionales contemporáneos, busca demostrar que el Estrecho de Magallanes no es una huella histórica, sino un activo estratégico fundamental.

Antecedentes

El Estrecho de Magallanes, es el corredor marítimo natural más austral del planeta, encargado de unir los océanos Atlántico y Pacífico bajo plena soberanía de la República de Chile (Figura 1). Su trazado, de unas 330 millas náuticas, se extiende desde la boca oriental en Punta Dungeness hasta los Islotes Evangelistas en el Pacífico y exhibe una morfología compleja que alterna angosturas de apenas 3,7 km, canales de hasta 35 km de ancho y tramos sinuosos protegidos por archipiélagos subantárticos. Su batimetría —28 m en los puntos más someros y 1.080 m en el cabo Cooper Key— admite buques de hasta 70 pies de calado (≈ 21,3 m) sin sacrificar márgenes de maniobrabilidad, lo que garantiza la necesaria compatibilidad con la flota neo-Panamax[1].

En el plano normativo, los Tratados de Límites de 1881 y de Paz y Amistad de 1984 entre Chile y Argentina garantizan la libertad de navegación “en todo tiempo y circunstancia” para buques de cualquier bandera, al tiempo que ratifican la soberanía y la gobernanza exclusivas de Chile sobre este paso de proyección global. Esa autoridad se ejerce mediante un robusto sistema de control marítimo que refuerza la seguridad en el *choke point* más austral del planeta. Su núcleo es el Control de Tráfico Marítimo del Estrecho (CONTRAMAG), un *Vessel Traffic Service* que integra radar costero, AIS y cartas electrónicas S-57 para supervisar en tiempo real el derrotero de las naves por el canal.

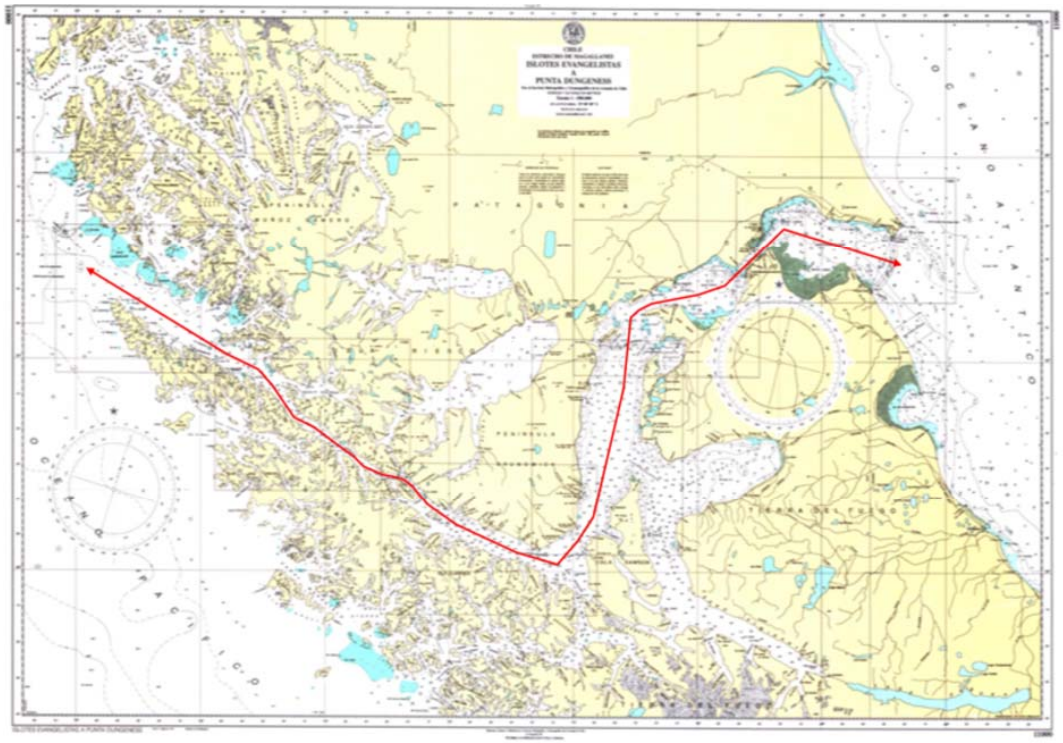
Durante el periodo del 2023-2024, una sequía asociada a El Niño —la tercera más intensa desde 1950— reveló la fragilidad del Canal de Panamá: los cupos diarios cayeron de 36 a 22 buques y el calado se restringió a 13,11 m (Labrut, 2024). Aunque el flujo se

[1] Neo-Panamax (también escrito New Panamax o Neopanamax) designa a la clase de buques construidos para aprovechar las dimensiones de la tercera serie de esclusas del Canal de s, inaugurada el 26 de junio de 2016. El término marca la diferencia con los buques Panamax originales (limitados por las esclusas de 1914) y con los post-Panamax, que exceden incluso la capacidad ampliada.

normalizó gradualmente a comienzos de 2025, la Autoridad del Canal admite que el embalse Río Indio (USD 1.600 millones) es imprescindible para garantizar la seguridad hídrica a medio plazo (Miller, 2024). Las limitaciones provocaron demoras de hasta 21 días, mayores costos operativos y desvíos hacia rutas alternativas.

Figura 1

Carta de navegación oficial del Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA) – Armada de Chile. Estrecho de Magallanes – Islotes Evangelista a Punta Dungenes.



Nota: La fotografía incorpora la ruta de navegación completa (línea color rojo) del Estrecho, conformado por su acceso desde el weste en el Océano Pacífico (Islotes Evangelista) y la boca oriental del estrecho, en Punta Dungenes, donde se conecta con el Océano Atlántico (SHOA, 2015, actualizado 2025).

Uno de los principales beneficiarios fue el Estrecho de Magallanes: los tránsitos aumentaron 25% interanual en enero-febrero de 2024 y 83% frente a 2021, impulsados por las restricciones panameñas y la demanda energética del Cono Sur, lo que fue ratificado por la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante de la Armada de Chile (DIRECTEMAR). Por su parte, el “Tercer Juego de Esclusas” (2016) duplicó la capacidad teórica de Panamá pero exigió más remolcadores y produjo congestiones iniciales; la crisis de 2023 reveló que la obra amplía la oferta sólo

si el recurso hídrico lo permite. Mientras el embalse Río Indio y la automatización de esclusas buscan blindar la vía, la geopolítica añade un vector de incertidumbre: Estados Unidos presiona para preservar la neutralidad estipulada en 1977, al tiempo que cuestiona la expansión portuaria china en Balboa y Colón (Stewart, 2025).

Frente a estas incertidumbres, el Estrecho de Magallanes emerge como corredor interoceánico de primer orden. Su batimetría superior a 20 m, señalización avanzada y régimen jurídico robusto, analizados bajo la lógica de los *choke points* de Mahan y el arco insular de Mackinder, convierten al paso austral en un "pivote" esencial para la seguridad y la logística marítimas del siglo XXI.

Magallanes y la lógica del poder marítimo: nodo de convergencia entre Mahan, Mackinder y Spykman

Para comprender la lógica de los grandes pensadores estratégicos, resulta ilustrativo retroceder al año 1518, cuando las Capitulaciones de Valladolid encomendaron a Fernando de Magallanes la misión de descubrir un paso occidental hacia las Molucas —las codiciadas Islas de las Especias— y así desafiar el monopolio portugués sobre la ruta oriental del Cabo de Buena Esperanza (Indias, 1518). Esta empresa, concebida bajo una visión geopolítica temprana, no solo tenía un propósito comercial, sino que encarnaba un acto fundacional de proyección marítima, que siglos más tarde sería teorizado por autores como Mahan, Mackinder y Spykman. Aquellas campañas se fraguaron en un contexto donde los navegantes describían los cuarenta y cincuenta grados de latitud sur con un sombrío apotegma: "*Debajo de los cuarenta no hay ley; debajo de los cincuenta, no hay Dios*" (marino anónimo, s. XVI). La Corona española veía en la apertura de una ruta propia no solo una oportunidad comercial —asegurar el lucrativo tráfico de especias— sino también un medio para reforzar su proyección marítima global (Fernández-Amesto, 2022).

La Armada de la Especiería, compuesta por cinco naos y 265 hombres, zarpó de Sevilla el 10 de agosto de 1519; tras una laboriosa y muy accidentada travesía, Magallanes halló el 21 de octubre de 1520 el apreciado paso que conduce al océano Pacífico —hoy denominado Estrecho de Magallanes— recorriéndolo en poco menos de cinco semanas (Suárez, 2020). El regreso de la nao "Victoria" en 1522, capitaneada por Juan Sebastián Elcano, tras el fallecimiento de Magallanes y con veintiséis toneladas de clavo

de olor seco en sus bodegas, confirmó la rentabilidad de la nueva ruta y convirtió además a España en la primera potencia en completar la circunnavegación del planeta (Mira Caballos, 2022). Este éxito promovió el concepto de corredor estratégico controlado por una potencia marítima, anticipando la lógica de los *choke points* teorizada siglos después por Alfred Thayer Mahan (1840-1914), constituyendo el fundamento histórico naval de la importancia contemporánea del Estrecho de Magallanes.

En efecto, Mahan postuló en su obra de 1890, "La influencia del poder naval en la historia 1660 – 1783" (*The Influence of Sea Power upon History)* que la prosperidad de cualquier potencia marítima descansa en su poder marítimo[2], y así en su habilidad para "asegurar" o también "negar" las líneas de comunicación marítimas (SLOC[3]) al enemigo, como también a un eventual adversario. Justamente, la tesis de Mahan halló un público especialmente receptivo en la élite política estadounidense de finales del siglo XIX. Convencidos de que el país estaba llamado a desempeñar un papel preponderante en la escena internacional, esos dirigentes concluyeron que el primer requisito estratégico era dotarse de una marina poderosa y técnicamente avanzada, condición previa para disputar la hegemonía mundial. Al igual que Carl von Clausewitz, Mahan basó sus reflexiones en un meticuloso examen de la historia —por supuesto, cada uno en el ámbito que más le interesaba— para identificar los factores que explican el triunfo o el fracaso de las potencias y sus respectivas campañas.

Es así como sostuvo que la fuerza marítima constituye un factor determinante a lo largo de la historia, pues faculta a los Estados para dominar el comercio, proyectar su influencia y supeditado, salvaguardar los intereses estratégicos; asimismo, el deseado y efectivo control marítimo dependerá de dos pilares fundamentales: primero, una flota de alta mar capaz de proyectar fuerza y segundo, la posesión de bases adelantadas situadas junto a los pasos donde convergen los flujos mercantes globales. En su clasificación de *"estrechos de primer orden"* —que caracterizan el tránsito interoceánico y, por tanto, condicionan el comercio mundial— incluyó a Gibraltar, Suez y el Estrecho

[2] 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, etc) 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.

[3] Sea Lines of Communication, SLOC (AAP-06, 2020).

de Magallanes, subrayando el valor de este último, como el único paso natural que conecta Atlántico y Pacífico, al sortear el riesgo del Cabo de Hornos y acortar en aproximadamente 1.400 millas náuticas la travesía que rodea el cabo de Buena Esperanza (Lambert, 2021).

En la actualidad, los datos de la Asociación Internacional de Armadores muestran que, en 2024, más del 11% del tonelaje bruto mundial atravesó al menos uno de esos tres estrechos —Panama, Suez o Magallanes—, cifra que respalda la vigencia de la intuición mahaniana sobre la concentración del poder en los *choke points*. Además, estudios recientes del Center for Naval Warfare Studies (CNWS)[4] perteneciente al U.S. Naval War College (NWC) confirma que Magallanes permanece operativo el 98% del año, mientras Panamá y Suez sufren interrupciones hídricas o de seguridad en promedio 12 y 18 días respectivamente (Konrad, 2025).

El informe destaca que los cierres de Magallanes obedecen casi exclusivamente a forzantes naturales breve s—ráfagas willíwaw[5] o visibilidad < 0,5 MN— y rara vez superan las 12 horas. En contraste, Panamá arrastra ventanas de restricción de varios días cuando los niveles de Gatún caen por debajo de 26 m, y Suez suma interrupciones ocasionadas por incidentes de seguridad o varaduras que requieren operaciones de reflotamiento complejas.

Desde la perspectiva de la industria marítima global, los pasos estratégicos como el Estrecho de Magallanes han cobrado renovada relevancia ante las crecientes disrupciones en rutas tradicionales. Aunque las principales líneas navieras consideran estos *choke points* como realidades geográficas inevitables más que como ventajas competitivas, operadores portuarios globales y proveedores de servicios como astilleros, *bunkering* y aseguradoras marítimas reconocen el valor de establecer presencia en sus proximidades (Filipoff, 2020 y Weitz, 2021). El Estrecho de Magallanes —pese a no figurar entre los ejemplos clásicos como Panamá, Suez o Malaca— se perfila como un corredor de respaldo con “alta elasticidad logística”, dada su capacidad para absorber

[4] Analizó diez corredores interoceánicos mediante datos AIS satelitales, registros meteorológicos ERA5 y partes de cierre emitidos por las autoridades locales. El estudio calculó la disponibilidad efectiva (días/año sin restricciones de calado ni cierres totales).

[5] Designa un viento catabático breve pero extremadamente intenso que desciende desde laderas montañosas hacia zonas costeras, provocando ráfagas repentinas que pueden superar los 90–120 km h^{-1} (25–33 m s^{-1}). Esta velocidad se documenta en el American Practical Navigator (“Bowditch”), donde se describe al williwaw como “una ráfaga súbita, fría y muy violenta, propia del estrecho de Magallanes y de las Aleutianas” (Weather elements, s.n).

desvíos en casos de congestión o cierre temporal de rutas de menor latitud. En un ecosistema donde más del 90 % del comercio internacional depende del transporte marítimo, la concentración geográfica del tráfico en pasos críticos otorga al estrecho austral un potencial estratégico aún no completamente capitalizado.

Así, la doctrina de las bases avanzadas y estrechos formulada por Mahan sigue definiendo la jerarquía estratégica del comercio marítimo contemporáneo: quien disponga de medios navales y de infraestructura logística en Gibraltar, Suez o Magallanes posee una palanca decisiva para proteger —o influir— las cadenas de suministro globales (McCranie, 2024).

En una perspectiva complementaria —pero distinta de la lógica mahaniana de los *choke points*— resulta necesario incorporar al análisis el marco geopolítico exhibido por el inglés Halford J. Mackinder (1861-1947)[6]. En su conferencia "The Geographical Pivot of History", pronunciada en 1904 ante la Royal Geographical Society (RGS) —la institución geográfica de referencia del Reino Unido nacida en 1830—, Mackinder (1904) estableció su célebre ecuación estratégica: quien domine Europa oriental controlará el *Heartland* euroasiático y, por extensión, ejercerá la decisiva influencia sobre la "isla-mundo"[7]. Para neutralizar la supremacía que un actor simplemente continental podría ejercer desde el *Heartland* euroasiático, además, planteó que las potencias oceánicas —gracias a su ubicación insular o peninsular— estaban en condiciones de conformar un cinturón de control periférico al que denominó "*outer crescent*", concepto que la literatura estratégica posteriormente consolidó bajo el nombre de "arco insular". Este cordón marítimo —que recorre el globo desde el Atlántico Norte hasta el Pacífico occidental— se estructura en tres segmentos funcionalmente complementarios: El Sector euro-atlántico: abarca desde el Reino Unido hasta Gibraltar y el Mediterráneo. Su misión histórica radica en impedir que una potencia terrestre domine las salidas marítimas de Europa (Mackinder, 1904); El sector medio u oriente medio-indio, el cual enlaza el canal de Suez, el mar Rojo, los golfos de Omán y Pérsico y el Índico septentrional. Sin duda deslumbró que el control de

[6] Geógrafo, político, diplomático, geopolitólogo, politólogo y profesor universitario.

[7] La isla-mundo representa, para Mackinder, el centro gravitacional del poder terrestre global, cuya dominación implicaría una posición privilegiada para proyectar hegemonía sobre el resto del planeta, especialmente frente a las potencias marítimas periféricas. Sostenía que esta isla-mundo constituía el núcleo geográfico y estratégico del planeta, al concentrar: La mayor parte de la población mundial; las mayores reservas de recursos naturales y la historia política más densa y prolongada. Este concepto sirvió como base para desarrollar el pensamiento geoestratégico del siglo XX, incluyendo la contención del Heartland durante la Guerra Fría.

este tramo salvaguarda las principales rutas energéticas que conectan Europa y Asia (Spykman, 1944); y por último, el sector indo-pacífico, que se extiende desde el estrecho de Malaca y el mar de China Meridional hasta el archipiélago filipino y Japón, concentrando los puntos de estrangulamiento más transitados del comercio mundial de esa época (Sloan & Gray, 2016).

Para que dicho dispositivo de contención resulte efectivo, las potencias marítimas deberían: (a) desplegar bases adelantadas y nodos logísticos en islas y cabos estratégicos —por ejemplo, Gibraltar, Diego García o Guam; (b) establecer alianzas diplomático-militares que aseguren una presencia sostenida en dichas áreas y garanticen niveles adecuados de interoperabilidad operativa entre fuerzas aliadas (por ejemplo: OTAN en el Atlántico y pactos trilaterales en el Indo-Pacífico); y (c) mantener la capacidades de movilidad y negación que permitan cerrar o controlar, en caso de crisis, los estrechos clave (Gibraltar, Suez, Bab el-Mandeb, Ormuz, Malaca).

Aunque sabemos que Mackinder no hizo mención explícita al Estrecho de Magallanes en su conferencia de 1904 ante la RGS, su formulación del "arco insular" como cinturón geoestratégico periférico refleja una lógica oceanopolítica[8] que permite integrar los estrechos australes[9] —Magallanes, canal Beagle y Paso Drake— como componentes terminales de dicho dispositivo. Esta cadena, que comienza en Gibraltar, atraviesa Suez y Bab el-Mandeb, bordea el océano Índico mediante el estrecho de Malaca y concluye en el Pacífico occidental, está concebida para limitar la proyección de cualquier potencia establecida en el *Heartland* euroasiático (Mackinder, 1904 y Spykman, 1944). En esta perspectiva, los pasos meridionales del Cono Sur completan la arquitectura marítima de contención, reforzando el principio mahaniano de dominio de los *choke points* como garantes de movilidad oceánica. Estudios recientes, como los desarrollados por Robert Kaplan (2012) y análisis operacionales de la U.S. Naval War College como Konrad (2025), han puesto en valor la dimensión marítima implícita en la estrategia mackinderiana, reconociendo que la seguridad global del siglo XXI depende tanto del control del *Rimland* como del aseguramiento de la SLOC críticas, especialmente aquellas bajo soberanía de Estados con proyección tricontinental como Chile. La doctrina

[8] Oceanopolítica: una alternativa para el desarrollo (Martínez Busch, 1993).

[9] Esta interpretación académica forma parte de una lectura ampliada no explícita en 1904, pero sí compatible con la lógica de contención marítima extendida hacia el sur polar.

estadounidense actual, recogida en la Joint Publication JP 3-0, Joint Campaigns and Operations (2022), refuerza esta visión al señalar que el control sostenido de *choke points* estratégicos es condición indispensable para la libertad de acción operacional y la superioridad logística en entornos multidominio.

Sin duda, en términos operacionales, podemos indicar que el conjunto Magallanes-Beagle-Drake cumple una triple función estratégica, que nadie más tiene:

(a) La redundancia interoceánica: proporciona una vía natural que enlaza Atlántico y Pacífico, blindando la circulación global de mercancías y recursos energéticos frente a disrupciones en *choke points* artificiales de menor latitud (Panamá, Suez);

(b) Soberanía y marco legal: dado que el Estrecho de Magallanes se encuentra bajo soberanía exclusiva de Chile, y que los corredores complementarios —el canal Beagle y el Paso Drake— están regulados por disposiciones y acuerdos internacionales que delimitan claramente jurisdicciones y regímenes de navegación, conforme al Tratado de Paz y Amistad de 1984 (Decreto 401, 1985), el conjunto configura un sistema estratégico de control marítimo con predominio operacional chileno. Este marco, respaldado por las capacidades navales de la III Zona Naval de la Armada de Chile y una infraestructura de vigilancia y gestión marítima avanzada, proporciona un frente austral protegido que refuerza la iniciativa de las potencias marítimas aliadas en el eje sud-pacífico. En consecuencia, el complejo Magallanes–Beagle–Drake opera como un nodo geoestratégico cohesionado, articulado por soberanía efectiva, cooperación binacional e instrumentos de control marítimo modernos;

(c) Bisagra antártica: La proximidad geográfica entre el Estrecho de Magallanes y la Península Antártica —denominada Tierra de O'Higgins— sitúa a Chile, y en particular a la ciudad de Punta Arenas, como una plataforma logística estratégica de primer nivel para el desarrollo de operaciones científicas, logísticas y de seguridad cooperativa en el continente antártico. De acuerdo con la Enciclopedia Visual de la Antártica del Instituto Antártico Chileno (INACH, 2022), más del 90% de las misiones antárticas que se originan en América del Sur se proyectan desde Punta Arenas. Esta ciudad alberga instalaciones especializadas como el Centro Antártico Internacional (CAI) y la sede del INACH, además de contar con un aeropuerto internacional adaptado para vuelos hacia diversas bases en la Península Antártica. Gracias a esta infraestructura integrada, Punta Arenas se consolida como una de las cinco *Antarctic gateway cities* reconocidas globalmente,

desempeñando un papel clave en la conectividad intercontinental con el sexto continente.

A esta proyección logística se suma la participación activa de Chile en instancias multilaterales de gobernanza polar, tales como el *Antarctic Treaty Consultative Meeting* (ATCM) y el *Southern Ocean Strategic Framework*. Estos espacios refuerzan su posicionamiento como potencia intermedia con vocación científica, medioambiental y estratégica en el sur polar, consolidando su liderazgo como articulador entre el ámbito latinoamericano y el sistema antártico internacional;

(d) Profundidad estratégica marítima (*maritime strategic depth*): el sistema de corredores australes no sólo cumple una función de tránsito o enlace, sino que configura un espacio de profundidad estratégica disuasiva (Yarger, 2006). Esta profundidad —basada en la capacidad de controlar múltiples rutas paralelas, mantener presencia naval y desplegar respuestas escalonadas ante amenazas— permite absorber presiones regionales o extrarregionales sin comprometer directamente el centro de gravedad. En este sentido, el conjunto Magallanes–Beagle–Drake opera como una "zona tampón" marítima (buffer zone oceánica), desde la cual se proyecta soberanía, se filtra la presencia externa y se genera un margen operativo defensivo frente a escenarios de tensión en el Cono Sur.

En tal sentido, el Estrecho de Magallanes no solo cumple una función estratégica como corredor interoceánico, sino que extiende el alcance geopolítico del arco insular mackinderiano hacia el sur polar. Esta proyección permite a Chile articular capacidades logísticas, presencia científica y ejercicio de soberanía efectiva en el marco del Sistema del Tratado Antártico. El rol se ve robustecido por la posición de Punta Arenas como ciudad puerta de entrada a la Antártica, y por la activa participación del país en programas multinacionales de investigación, cooperación logística y seguridad cooperativa, consolidando a Chile como bisagra geoestratégica entre América del Sur y el sexto continente.

A la luz del pensamiento estratégico de Mackinder, Spykman y Mahan, puede sostenerse con toda propiedad que Chile se configura como un nodo bisagra en la arquitectura marítima contemporánea. La custodia de los pasos australes —Estrecho de Magallanes, Canal Beagle y Paso Drake— garantiza no solo la continuidad del comercio interoceánico, sino que contribuye a cerrar el cordón circumeurasiático delineado por Mackinder y perfeccionado por Spykman. Mientras el primero advertía que la contención

del poder terrestre requería un arco insular que circunvalara Eurasia, el segundo puntualizaba que el equilibrio global dependía del dominio estratégico del *Rimland*, entendido como la franja litoral densamente poblada y geoeconómicamente crucial.

Sin embargo, la viabilidad operativa de este cinturón marítimo se apoya en la lógica mahaniana del control de los puntos de estrangulamiento: como sabemos, Mahan postuló que el dominio efectivo de estos pasos constituye una condición indispensable para asegurar —o negar— las líneas de comunicación marítima, prerrequisito esencial para la proyección del poder oceánico y el resguardo de los intereses nacionales en el ámbito global (McCranie, 2024).

Aplicada esta lógica al Cono Sur, la convergencia doctrinal resulta evidente: Mackinder y Spykman definen el marco estratégico que ubica a los estrechos australes como eslabón terminal del dispositivo de contención global; Mahan aporta la dimensión operacional, subrayando que quien controla estos corredores —y dispone de capacidades navales para garantizar su uso y control— detenta un apalancamiento estratégico[10] significativo (Freedman, 2013). Esta ventaja se traduce en la capacidad de absorber disrupciones en rutas críticas como Panamá o Suez y de proyectar influencia sobre el orden marítimo global (Konrad, 2025). Desde esta perspectiva, el Estrecho de Magallanes se configura inequívocamente como un pivote austral dentro del entramado geoestratégico global:

- Vía de navegación de calibre oceánico, clave para la resiliencia del comercio internacional.
- Nodo de control geopolítico que refuerza la disuasión marítima frente a potencias continentales.
- Plataforma logística privilegiada para la cooperación científica y de seguridad en la Antártica.

En suma, la custodia chilena de los corredores australes encarna la síntesis operativa de los tres grandes paradigmas geoestratégicos. Al articular el arco insular mackinderiano, el enfoque del *Rimland* de Spykman y la lógica mahaniana de los *choke points*, Chile

[10] Capacidad de un actor para conseguir objetivos de poder con recursos relativamente limitados, aprovechando una ventaja comparativa —geográfica, tecnológica, económica o diplomática— que multiplica sus efectos más allá de la proporción directa de medios empleados.

asume un papel central en la arquitectura de seguridad marítima del siglo XXI. La relevancia del Estrecho de Magallanes, por tanto, va más allá de su valor comercial: se inscribe en la lógica estructural que define el equilibrio estratégico global, consolidando la primacía oceánica como pilar de estabilidad y prosperidad internacional.

Aspectos Clave	Alfred T. Mahan	Halford J. Mackinder	Nicholas Spykman
Enfoque estratégico	Dominio de los océanos a través de flotas navales y bases en puntos estratégicos.	Contención del Heartland mediante un arco insular periférico.	Control del Rimland (franja costera) como clave del equilibrio global.
Centro de gravedad geopolítico	Rutas marítimas y choke points como SLOC.	Heartland euroasiático como pivote geográfico de la historia.	Rimland: zona litoral densa y estratégicamente decisiva.
Rol del mar y pasos estrechos	Fundamental para la proyección de poder; control de pasos estratégicos es vital.	Secundario; el mar sirve para cercar el poder continental.	Importancia crítica del dominio naval sobre bordes continentales.
Visión de poder y control	Poder naval proyectado desde el mar hacia el continente.	Poder terrestre contenido por cinturón marítimo (outer crescent).	Balance de poder logrado por control marítimo del Rimland.
Relación con el Estrecho de Magallanes	Magallanes como choke point natural clave; parte del tríptico estratégico con Suez y Gibraltar.	Magallanes no mencionado explícitamente, pero integrado como eslabón terminal del arco insular.	Estrecho refuerza el dominio del Rimland sudamericano; conecta con visión de contención periférica.

Fuente: Elaboración propia a partir de Mahan (1890), Mackinder (1904) y Spykman (1944), en relación con el análisis del Estrecho de Magallanes desarrollado en este estudio.

Conclusiones

1. El análisis integral del Estrecho de Magallanes a la luz de las principales escuelas del pensamiento geoestratégico permite afirmar que este corredor austral constituye mucho más que una vía de tránsito interoceánico: se trata de un activo estratégico de primer orden que condensa, en un mismo espacio geográfico, las lógicas operacionales y doctrinales delineadas por Mahan, Mackinder y Spykman. Su ubicación, batimetría, régimen jurídico y capacidad de absorción logística frente a disrupciones en rutas críticas como Panamá o Suez, lo proyectan como un eslabón indispensable en la arquitectura marítima del siglo XXI.

2. Primero, desde la perspectiva mahaniana, el Estrecho de Magallanes encarna la noción de *choke point* bajo control estatal efectivo, asegurando la gobernanza sobre una ruta de relevancia global y articulando un sistema robusto de vigilancia, seguridad y respuesta. Segundo, en clave mackinderiana, el paso se inserta funcionalmente en el "arco insular" que rodea el *Heartland* euroasiático, operando como su eslabón terminal austral. Tercero, la doctrina del *Rimland* de Spykman se actualiza en este contexto, al considerar que el equilibrio de poder global depende del control de los bordes marítimos, donde Chile desempeña un rol de bisagra tricontinental.
3. Adicionalmente, la proyección antártica del país, anclada en la ciudad de Punta Arenas, convierte al Estrecho no solo en un corredor de movilidad económica y militar, sino también en una plataforma geopolítica para el ejercicio de la presencia soberana, la cooperación científica y la participación activa en la gobernanza del continente blanco.
4. En suma, el Estrecho de Magallanes es un pivote estructural en el orden marítimo global. Su custodia por parte de Chile representa la intersección operativa entre geografía, estrategia y soberanía, consolidando al país como un actor central en la estabilidad del sistema internacional basado en el dominio marítimo. En esta línea, la colaboración de Chile en foros como el *Antarctic Treaty Consultative Meeting (ATCM)* y su adhesión al *Southern Ocean Strategic Framework* fortalecen su legitimidad como potencia polar intermedia, dotada de capacidades diplomáticas, científicas y logísticas para contribuir a la gobernanza cooperativa del sur polar. La dimensión geoestratégica del Estrecho, por tanto, se complementa con una proyección diplomática multilateral que ancla la soberanía en una praxis internacional constructiva.

*José Ignacio Alvarez Chaigneau**
Capitán de Navío IM (R), Profesor Academia de Guerra Naval, Chile

Documento
Opinión

85/2025 24 de octubre de 2025

Guillermo Rojo Casas*

Combatiendo el terrorismo con cómics y animación: las ventajas para el mundo de la seguridad

Combatiendo el terrorismo con cómics y animación: las ventajas para el mundo de la seguridad

Resumen:

La propaganda siempre ha sido un aspecto fundamental de los grupos terroristas. Diferentes organizaciones han utilizado distintos medios como canales de propaganda. Uno de ellos, el cómic ha tenido un espacio dentro del arsenal propagandístico de varios grupos terroristas y paramilitares. Mediante héroes que encarnan la ideología del grupo, distintas organizaciones han creado sus propias obras dirigidas a niños y a jóvenes.

Por otra parte, numerosos autores independientes han desarrollado proyectos propios donde el cómic se ha utilizado como herramienta para contrarrestar el crecimiento de narrativas extremistas y violentas. Estos aspectos son temas importantes a considerar en el entorno de seguridad ya que, el cómic puede ser un medio perfecto para construir contranarrativas que desplacen a los discursos de odio y acerquen a la población civil a temas como la defensa y la seguridad.

Palabras clave:

Cómic, Jóvenes, Terrorismo, Propaganda, Contranarrativa.

*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.

Fighting terrorism with comic books and animation: the benefits for the field of security

Abstract:

Propaganda has always been a fundamental aspect of terrorist groups. Different organisations have used different media as propaganda channels. Comic books have had a place in the propaganda arsenal of various terrorist and paramilitary groups. Through heroes embodying the group's ideology, different organisations have created their own works aimed at children and young people. On the other hand, numerous independent authors have developed their own projects where comics have been used as a tool to counter the growth of extremist and violent narratives. These aspects could be important issues for the security world to consider, as comics can be a perfect tool to build counter-narratives that displace hate speech and bring the civilian population closer to issues such as defence and security.

Keywords:

Comic books, Youth, Terrorism, Propaganda, Counternarrative.

Introducción

Desde el surgimiento de los grupos terroristas modernos, la propaganda siempre ha sido una parte esencial para la existencia de estas organizaciones. Independientemente de su motivación o signo ideológico, las agrupaciones terroristas necesitan dar visibilidad a sus actos. A lo largo de la historia de la evolución de los grupos terroristas se han utilizado diversos medios y con el crecimiento de las tecnologías el arsenal propagandístico disponible ha aumentado de manera exponencial. Utilizando todos los medios a su alcance, los grupos terroristas también han hecho uso del cómic y de la animación para difundir su mensaje.

En este documento de trabajo se analizan algunos de estos casos de propaganda terrorista y también se exponen ejemplos donde creadores independientes y pequeñas empresas han realizado obras para contrarrestar narrativas violentas. El objetivo de este trabajo es dar a conocer esta realidad y exponer algunas de las ventajas que el mundo de la seguridad podría obtener del cómic y de la animación como medio de comunicación.

En primer lugar se tratarán ejemplos de grupos terroristas y organizaciones paramilitares que han usado este medio con fines propagandísticos. La segunda sección comenta ejemplos de artistas que han utilizado el cómic como canal para contrarrestar narrativas violentas y extremistas. La última sección describe y analiza los aspectos y oportunidades del cómic para comunicarse con la juventud. Esta última parte del trabajo cuenta con un subapartado donde se enumeran las oportunidades que el cómic puede abrir para el mundo de la seguridad.

El cómic y la animación como herramientas de propaganda para grupos terroristas y organizaciones paramilitares

La propaganda es un elemento fundamental para la supervivencia de los grupos terroristas. Con el auge del cómic como medio de lectura y entretenimiento, algunos grupos de diferentes partes del mundo han hecho uso de este medio dentro de su arsenal propagandístico.

En Japón, el grupo terrorista Aum Shinrikyo, autor de los atentados con gas sarín de 1995 en Tokio, que dejaron 13 muertos y 5000 heridos, hizo uso del manga y del anime

para expandir su mensaje. En las viñetas que realizaron se mostraba al líder del grupo Shoko Asahara como un humano con dotes sobrenaturales y superiores. En la viñeta inferior por ejemplo, se muestra al líder del grupo con un cuerpo que era capaz de resistir la electricidad[1].



Imagen 1: viñeta del Aum Shinrikyo que muestra al líder Shoko Asahara con un cuerpo resistente a la electricidad.
Fuente: (Gardner, 2008)

Dentro del yihadismo, también encontramos ejemplos donde el cómic y la ilustración han servido para fines propagandísticos. Uno de estos casos es el de la organización

[1] Richard A. Gardner, *Aum Shinrikyo and a Panic about Manga and Anime*, 2008, https://gwern.net/doc/anime/eva/2008-gardner-2.pdf

terrorista Hezbollah, que creó la revista *Mahdi*[2] especialmente dirigida a niños. En ella, Hezbollah enseña a los más jóvenes sobre la idea de "resistir" al enemigo y también les familiariza con la indumentaria militar. Dentro de la revista se pueden encontrar juegos de colorear equipamiento militar como granadas y laberintos dentro de campos de minas[3].



Imagen 2: página de la revista Mahdi donde se aprecian varios utensilios de combate para colorear. Fuente: (Tsahal, 2014)

Siguiendo dentro del extremismo islámico, se han visto otros ejemplos como la tira *Son of the Martyr* publicada en 2011 en el foro islamista Shumukh al Islam. El ISIS también ha hecho uso de la animación y varios videos han sido distribuidos por canales de propaganda afines en la red social Telegram[4]. Aun así, a pesar de estos ejemplos, no

[2] El *Mahdi* es una figura mesiánica popular dentro del Islam cuya llegada anunciará el final de los tiempos. En algunos casos ha sido un título que se ha usado para combatir a un enemigo extranjero. Es el caso de Sudán donde en 1881 Muhammad Ahmad se proclamó Mahdi para combatir a las tropas inglesas. G. E. Von Grunebaun: *El Islam: Desde la caída e Constantinopla hasta nuestros días,* siglo veintiuno editores, 1984.

[3] *Un magazin du Hezbollah pour transformer les enfants libanais en terroristes*, 2014, https://www.idf.il/fr/minisites/hezbollah/un-magazine-du-hezbollah-pour-transformer-les-enfants-libanais-en-terroristes/

[4] BBC News, *Cartoons by Islamic State: a new propaganda tool,* 2017, https://www.bbc.co.uk/news/blogs-trending-39822475?utm_source=chatgpt.com

parece haber casos más elaborados y complejos donde grupos yihadistas como ISIS o Al Qaeda hayan usado el cómic como herramienta de propaganda.

Más allá de las organizaciones terroristas, las agrupaciones extremistas y los grupos de odio también han usado los cómics como herramienta propagandística.

En Estados Unidos, tenemos el ejemplo de la *National Alliance*, que fue un grupo neo-nazi estadounidense fundado en 1970 por William Pierce, autor de la obra *The Turner Diaries*[5]. Este libro se convirtió, desde la fecha de su publicación en 1978, en una lectura importante para radicales de extrema derecha y supremacistas. Asimismo, fue una inspiración importante para Timothy McVeigh, autor del atentado de Oklahoma de 1995 donde murieron 168 personas[6].

La *National Alliance* fundada por William Pierce utilizó también los cómics como medio de propaganda. En 1993, Pierce y Daniel Roush crearon el cómic *The Saga of White Will,* donde el protagonista es un hombre rubio y fuerte llamado Will. A lo largo del cómic, vemos a Will abanderar todo tipo de tópicos racistas y supremacistas sobre los negros y los judíos. Bajo la justificación moral de buscar la verdad y descubrir la verdadera historia de Estados Unidos, Will realiza a lo largo de la historieta, una cruzada contra la variedad racial de su país. El cómic estaba dirigido a jóvenes y niños y, tanto al principio como al final de la historia, podemos ver a Will instigando a los niños a repartir ejemplares del cómic en sus colegios y a otro personaje animando a los jóvenes a buscar información sobre la organización *National Alliance* y unirse en un futuro.

[5] Southern Poverty Law Center, Washington, *National Alliance,* 2025 https://www.splcenter.org/resources/extremist-files/national-alliance/

[6] J.M. Berger, *The Turner Legacy: The Storied Origins and Enduring Impact of White's Nationalism Deadly Bible*, ICCT, 2020, https://icct.nl/sites/default/files/2023-01/Special-Edition-1-3.pdf

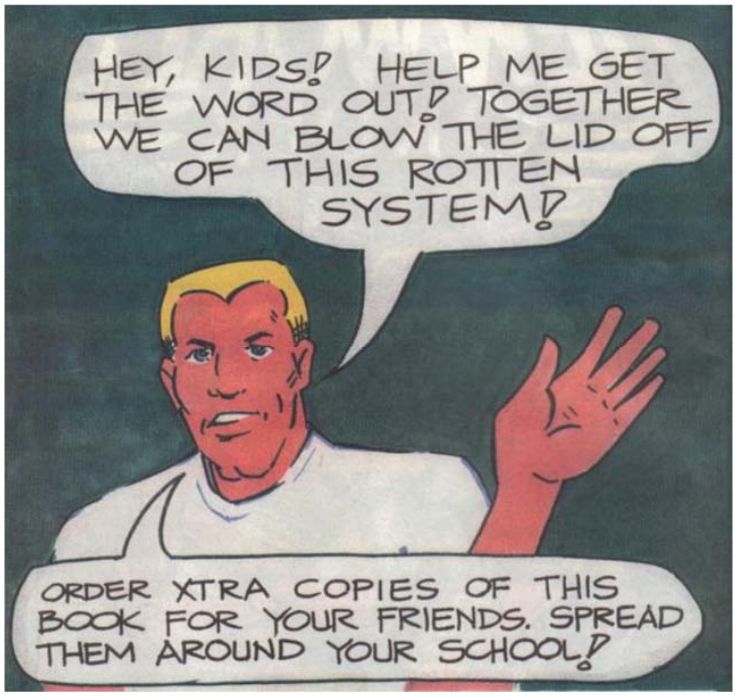


Imagen 3: viñeta de *The Saga of White Will* donde se muestra a Will animando a los niños a difundir sus cómics por las escuelas. Fuente: (National Vanguard Books, 1993) archive.org

Además de los grupos terroristas y las organizaciones de odio, agrupaciones paramilitares como el antiguo Grupo Wagner[7] ruso también han utilizado el cómic y la animación como medio de propaganda. La agrupación rusa ha sufrido varios cambios desde que en agosto de 2023 sus líderes fundadores Yevgeni Prigozhin y Dimitri Utkin murieron en un accidente de avión[8].

Dentro de las campañas de desinformación que el Grupo Wagner ha desarrollado contra los actores occidentales en distintos países de África y Oriente Medio, el grupo ruso ha utilizado la animación y el cómic como medios para transmitir su mensaje de una forma clara y directa.

De este modo, en República Centroafricana (RCA) ha hecho uso de ambos medios para expandir su discurso. En una animación titulada "*Lion et Ours*" se muestra el papel de Rusia como defensora de la RCA. En la animación, un elefante y un león representan al

[7] Tras la muerte de sus miembros fundadores, el Grupo Wagner ha pasado a llamarse Africa Corps. En el texto nos referiremos a la organización por el primer nombre por ser el más reconocido en el mundo de la investigación.
[8] Olga Khvostunova, Raphael Parens, Maximilian Hess, Robert Hamilton y Philip Wasielewski, *Prigozhin's death and the future of Putin's rule,* FPRI, 2023, https://www.fpri.org/article/2023/08/fpri-expert-commentary-prigozhins-death-and-the-future-of-putins-rule/

país centroafricano. Ambos animales son atacados por una manada de hienas que los atosigan y rodean, robándoles el alimento. El oso, la representación de Rusia, llega a tiempo para salvar al elefante y al león y devolver la paz al país[9]. Al final del vídeo se ve el siguiente mensaje, "*Le fil est soutenu par Lobaye Invest*". Lobaye Invest es una empresa que estaba vinculada a Yevgueni Prigozhin, y que se encarga de la extracción de materias primas como el oro en la RCA para cumplir los intereses rusos[10].



Imagen 4: *Lion et Ours*, Fuente: YouTube (Улыбаемся & Машем, 2019)

El Grupo Wagner también ha dirigido la animación hacia otros países africanos en regiones como el Sahel para atacar los intereses estratégicos de actores internacionales como Francia. En estos vídeos la representación del país galo es la de una potencia vil e imperialista. En un vídeo en particular, soldados del antiguo grupo Wagner ayudan a soldados de Mali y Burkina Faso a repeler a una horda de zombis vestidos con cascos con la bandera francesa[11]. De nuevo, al igual que en el caso anterior en la animación «Lion et Ours», este vídeo muestra a Rusia como un país salvador, altruista y sin intereses de expansión a diferencia de otros países occidentales, en este caso Francia.

Otro concepto importante es el de los *"ВАГНЕР комиксы*" traducido como «Wagner comics» al castellano. En redes sociales como Telegram o VKontakte, circulan

[9] YouTube, Улыбаемся & Машем, *LionBear,* 2019, https://www.youtube.com/watch?v=NCZ0YSyWVhk

[10] Stanyard J, Vicoulon J, Rademeyer J, *The Grey Zone: Russia's military, mercenary and criminal engagement in Africa*. Global Initiative against Transnational Organised Crime (GI-TOC), 2023, https://globalinitiative.net/analysis/russia-in-africa/

[11] Atlantic Council, *Russian War Report: Wagner Group fights French 'zombies' in cartoon propaganda,* 2023, https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/russian-war-report-wagner-group-fights-french-zombies-in-cartoon-propaganda/?utm_source=chatgpt.com

numerosas tiras sobre un personaje llamado *Wagner*, vestido con traje militar y con unas alas rojas a la espalda. Esta figura se enfrenta a numerosas criaturas en países como Siria, Libia, RCA o Ucrania defendiendo a la población civil y liberándola de los peligros[12].

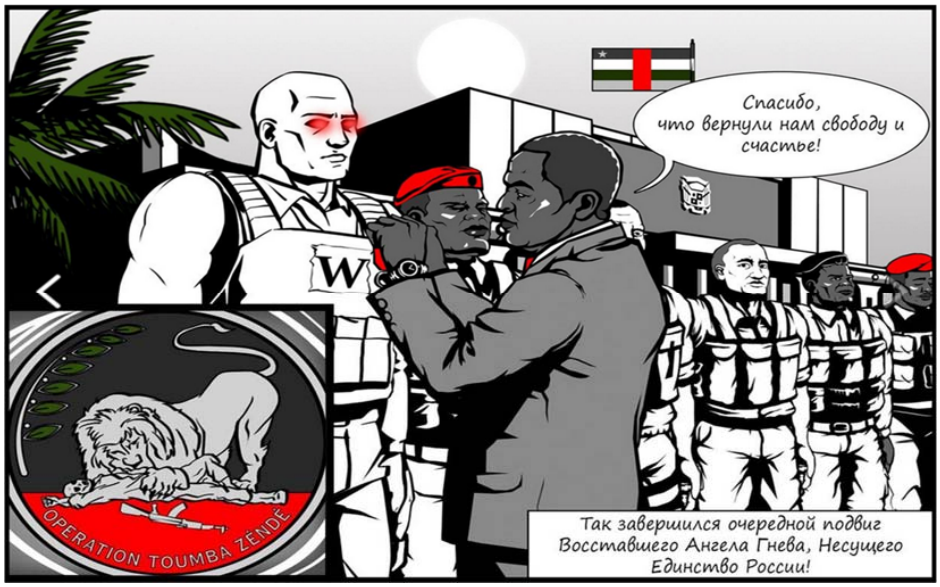


Imagen 5: Wagner condecorado por Touadéra. Fuente: ВАГНЕР [комиксы], VKontakte

En la imagen 5, Wagner es condecorado por el presidente de la RCA Faustin Archange Touadéra tras salvar al país de una invasión de zombis. Al contrario que en el vídeo anterior que hemos comentado, no sale ningún símbolo que les identifique como soldados franceses. Sin embargo, en la imagen 6 la amenaza de los zombis sigue representando un peligro extranjero y depredador frente a una población civil indefensa.

[12] «Мы всегда приходили на помощь, когда нас звали»: вышел новый комикс о ЧВК «Вагнер», Realtribune.ru, 2023, https://realtribune.ru/my-vsegda-prihodili-na-pomoshh-kogda-nas-zvali-vyshel-novyj-komiks-o-chvk-vagner/



Imagen 6: Wagner aparece combatiendo una invasión de zombis en República Centroafricana. Fuente: Telegram (ВАГНЕР [комиксы], 2022)



Imagen 7: Tropas ucranianas representados como hombres lobo. Fuente: Telegram (ВАГНЕР [комиксы], 2022)

En varias viñetas accesibles en los canales en Telegram y VKontakte, Wagner se enfrenta a estos hombres lobo azules con lenguas amarillas, que representan a Ucrania mediante la utilización de los colores de su bandera y de su enseña nacional que llevan visible en los hombros. En dicho caso, la deshumanización de los ucranianos en estas tiras es patente y clara. En la viñeta de la Imagen 7 por ejemplo, se les representa de una manera agresiva y como una amenaza cargada de fiereza e impulsos violentos.

Esta propaganda del Grupo Wagner, por sencilla que pueda parecer, muestra su capacidad de explotar aspectos como el descontento, la convicción de que los recursos son robados o la falta de oportunidades. Estos conceptos son rasgos comunes de los países donde la compañía militar privada rusa tiene presencia, ya que durante años, Estados como Mali, Burkina Faso o Siria, han estado constantemente inmersos en una situación de violencia sin freno.

Como se desprende de esta exposición de ejemplos, distintas organizaciones de diferentes partes del mundo han utilizado el cómic como medio de propaganda. Independientemente de su objetivo y móvil ideológico, el dibujo es un canal directo para que estas organizaciones comuniquen su mensaje de una manera sencilla. A su vez, el cómic se ha adaptado rápidamente a nuevos formatos digitales y su difusión se ha agilizado a través de redes sociales, como hemos visto en el caso del Grupo Wagner, por ejemplo.

El cómic y la animación como medios para contrarrestar narrativas extremistas y violentas

Como respuesta a la propaganda de grupos extremistas, artistas de diferentes regiones del mundo han creado sus propias historias para contrarrestar las narrativas de enfrentamiento y odio que estas organizaciones difunden. Comenzando con el ejemplo del artista jordano Suleiman Bakhit veremos cómo el cómic aparece como una forma privilegiada de contrarrestar la propaganda de los grupos extremistas.

Suleiman Bakhit comenzó a dar conferencias por colegios estadounidenses tras los ataques del 11-S para deshacer la asociación entre los árabes y el terrorismo[13]. En uno

[13] https://www.weforum.org/agenda/2017/05/man-fighting-isis-with-comic-books/

de los colegios, los niños le preguntaban sobre los referentes heroicos en la cultura árabe[14]. Bakhit detectó la ausencia de ejemplos heroicos positivos, como Superman o Spiderman, y comenzó a dibujar y a interesarse por el cómic. De vuelta en Jordania, Bakhit realizó grupos de estudio con niños en algunas escuelas donde les preguntaba sobre sus héroes. Muchos niños no sabían responder y otros comentaban sobre como Osama Bin Laden y Al Zarqawi les protegían contra Occidente. Bakhit, al escuchar esto, les entregó unos cómics y al cabo de unos meses les hizo la misma pregunta. Ninguno de los niños mencionó ni a Bin Laden ni Al Zarqawi[15].



Imagen 8: historia *Section 9* de Suleiman Bakhit, Fuente: (TED, 2012)

[14] The Conference / Media Evolution, 14 de enero, 2016, Suleiman Bakhit, *Odio y Heroísmo*, https://youtu.be/yWPUOVu_O-Q (1:16)
[15] Oslo Freedom Forum, 29 de octubre, 2014, Suleiman Bakhit, *Superheroes against extremism*, https://youtu.be/EHxOnXnp4Ho (3:53)

Con el objetivo de llegar a la juventud musulmana y crear unos modelos de referencia positivos, Bakhit comenzó a dibujar héroes e historias con la ayuda de su propio estudio. Creó las historias de *Princess Heart*, una versión de las *Mil y una Noches* en cómic, la novela *Salahadin 2100* que no llegó a publicarse, la historia de *Section 9* sobre una unidad antiterrorista femenina y la historia *Hawker Hunter* sobre un piloto jordano. En estas historias Bakhit buscó combatir la narrativa del extremismo islámico a través de temas como el empoderamiento de la mujer.

Para Bakhit, los héroes con valores positivos dan un punto de referencia y un sentido de propósito. Según el propio autor, dentro del mundo musulmán, el viaje heroico más conocido es el del propio profeta Mahoma. Osama Bin Laden, al fundar Al Qaeda, imita el viaje de Mahoma, construyendo un mito desde el primer día de actividad de la organización terrorista. La figura del héroe es una herramienta utilizada también por el extremismo islámico. Este aspecto llevó a Bakhit a comentar que una de las principales amenazas actuales es la del terrorismo disfrazado como heroísmo[16].

El caso de Bakhit, no es único y en otros países musulmanes también se han desarrollado cómics dirigidos a contrarrestar la radicalización islámica. De igual modo, se ha hecho uso de la animación para ridiculizar la narrativa del Estado Islámico, de algunos de sus dirigentes principales y de sus estrategias terroristas.

En Pakistán, tenemos el caso de la serie *Burka Avenger* donde la protagonista de la serie es una profesora que combate a extremistas y otros villanos, mediante el uso de libros, bolígrafos y artes marciales. La serie lanza un poderoso mensaje a favor de la educación y ha obtenido una amplia difusión en el país[17].

El cómic también se ha utilizado como medio para combatir el extremismo islámico en Pakistán. Gauher Aftab es el autor del cómic *Paasban: The Guardian*, una historia que trata temas como la radicalización. A través de la colaboración con colegios y una aplicación de cómics gratuita, Aftab y sus colaboradores han sido capaces de distribuir este cómic, especialmente dirigido a los jóvenes[18].

[16] Oslo Freedom Forum, 29 de octubre, 2014, Suleiman Bakhit, *Superheroes against extremism*, https://youtu.be/EHxOnXnp4Ho (5:56)
[17] Pintak, Lawrence, *Can Cartoons save Pakistan's children from Jiihad?* Foreign Policy, 2016, https://foreignpolicy.com/2016/08/19/can-cartoons-save-pakistans-children-from-jihad/
[18] Acton, Niki, Knox College, *Knox Alumnus Creates Comic Book to Counter Terrorism*, 2016, https://www.knox.edu/news/knox-alumnus-writes-comic-book-to-counter-terrorism

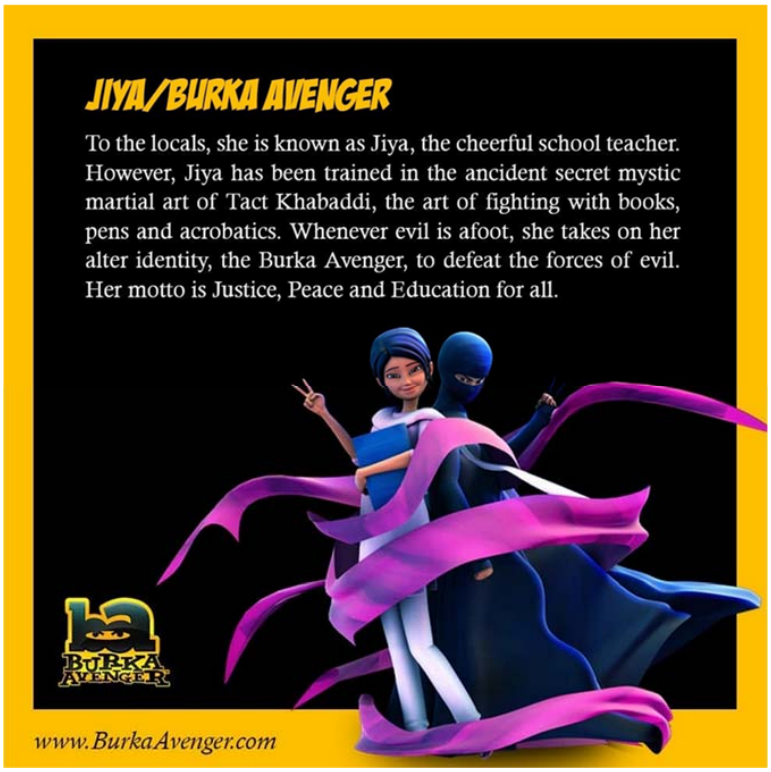


Imagen 9: descripción de los valores y motivación del personaje de *Burka Avenger* en su página oficial en la red social Instagram. Fuente: Instagram (burka.avenger, 2021)

En Estados Unidos, el ciudadano Mohamed Amin Ahmed, de origen somalí, creó la serie *Average Mohammed* en 2014, como respuesta al enorme influjo de propaganda del ISIS, existente en aquel momento. Según su propio creador, la serie es una herramienta para contrarrestar la propaganda y va especialmente dirigida a grupos de población entre los 8 y 16 años de edad. Los vídeos de *Average Mohammed* tienen un carácter educativo, y van dirigidos a desmontar la propaganda de ISIS a través del tratamiento de temas como la libertad de expresión o la tolerancia religiosa. La serie anima a los jóvenes musulmanes a ejercer su derecho a expresarse como ciudadanos libres de una manera pacífica y no violenta[19].

En Japón, a raíz del asesinato de dos rehenes nipones por parte de ISIS en 2015, surgió en Internet el personaje de ISIS-chan. Un grupo de ilustradores japoneses creó este personaje en un foro de Internet, con la intención de llenar Google de imágenes de este personaje y contrarrestar la propaganda del grupo terrorista. A modo de sátira, ISIS-chan

[19] *What is Average Mohamed,* Average Mohamed, YouTube, 2015, https://www.youtube.com/watch?v=IDLdk7BkeXQ

lleva un cuchillo pero únicamente para cortar melones. Este personaje fue creado con la intención de que cualquiera pudiera reproducirlo, siguiendo una serie de pautas estilísticas como su vestimenta negra. Sus creadores establecieron que su objetivo fuera siempre ridiculizar al ISIS y no al Islam[20].



Imagen 10: ISIS-Chan, Fuente: (The Times, 2015)

La serie de animación iraquí *The Bigh Daddy Show* parodia a lo largo de una serie de capítulos al ISIS. La serie fue publicada a través de la red social Facebook logrando miles de visitas en algunos de sus vídeos[21].

Son otros los casos en que el cómic, además de herramienta para contrarrestar la radicalización y la propaganda de grupos extremistas, también se ha utilizado para combatir ideas como la islamofobia o enseñar acerca de conceptos como la apología del terrorismo. En España, tenemos el ejemplo del cómic de *Las Afueras*, una obra que trata temas como la islamofobia, el islam y la identidad de los inmigrantes y que fue creado por el ilustrador Manu Ripoll y alumnos de tercero de la ESO[22].

[20] Bel Trew, *Manga girl takes on ISIS with a slice of melon*, 2015, The Times, https://www.thetimes.com/travel/destinations/asia-travel/japan/manga-girl-takes-on-isis-with-a-slice-of-melon-7plckhmgpg3?region=global

[21] Perfil de Facebook: https://www.facebook.com/bighdaddyshow/videos/

[22] Las afueras, un cómic contra la islamofobia creado por estudiantes, Fundación Alfanar, 2017 https://www.fundacionalfanar.org/las-afueras-un-comic-contra-la-islamofobia-creado-por-estudiantes/?utm_source=chatgpt.com

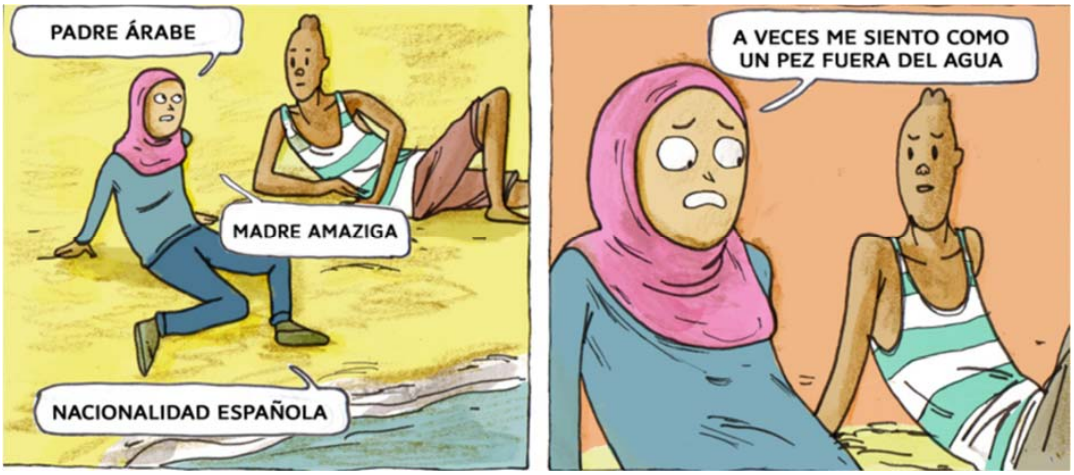


Imagen 11: viñeta del cómic de *Las Afueras*. Fuente: (Fundación Al Fanar, 2016)

En Francia tenemos el caso de la organización *Point de Contact*, donde los usuarios pueden reportar contenido que pueda ser proclive a la violencia como material que difunda mensajes de grupos terroristas. En la página web oficial podemos encontrar varias tiras que tratan temas como el de la apología del terrorismo. En la viñeta de la imagen 12 en concreto, la protagonista Chloé, se pregunta cómo debe actuar en caso de encontrarse con material en la red que enaltezca la violencia[23].



Imagen 12: Les bandes dessinées de Point de Contact "*L'apologie du terrorisme*" Fuente (Point de Contact)

[23] Point de Contact, *Chloé confrontée à la réalité du terrorisme*, https://www.pointdecontact.net/bande-dessinee-apologie-du-terrorisme/

Varios de estos ejemplos muestran el potencial de las redes y de Internet como canal para contrarrestar la propaganda existente del extremismo islámico disponible en línea. En este aspecto, tanto la animación como el cómic en soporte digital aparecen como medios idóneos para desplazar las narrativas extremistas y violentas.

La narrativa de los cómics y la comunicación con la juventud: oportunidades para el mundo de la seguridad

Desde el surgimiento de Internet, se han desarrollado numerosas obras y series en formato digital que han logrado atraer a un gran público. De igual modo es notable la capacidad de atracción que la animación y las viñetas, en especial el manga japonés, han tenido en los jóvenes. En YouTube podemos encontrar series animadas de todo tipo, variando en grado de calidad gráfica, estilo narrativo o género. Series como *Eddsworld* basadas en un humor absurdo lograron atraer a un gran número de seguidores y capítulos como el titulado *Fun Dead* llegaron a alcanzar los 118 millones de reproducciones[24]. Obras más recientes han logrado incluso superar estas cifras, como la serie animada *Digital Circus* de cuatro episodios, cuyo piloto cuenta con 368 millones de reproducciones[25].

Más allá de YouTube, existen otras plataformas como *Webtoon* donde también se han creado obras que se han convertido en auténticos fenómenos con un público muy amplio. *Webtoons* es una plataforma donde miles de creadores alrededor del mundo pueden publicar sus cómics en formato digital. Algunas de ellas como *Lore Olympus* y *Solo Levelling* han logrado una edición en papel y una adaptación al anime respectivamente. Los datos muestran una tendencia creciente de estas plataformas. Según Statista, *Webtoon* registró 50 millones de usuarios activos mensualmente frente a 85,6 millones en 2022[26]. Según datos de la propia página de *Webtoon* el número de usuarios activos mensualmente al finalizar 2024, fue de 166 millones[27].

El mundo de la seguridad y la defensa podría sacar partido utilizando las viñetas y la animación para contrarrestar la radicalización y la propaganda extremista. Este enfoque

[24] Eddsworld, *Fun Dead,* YouTube, 2014, https://www.youtube.com/watch?v=3w1pFW44xkM&t=293s
[25] *Digital Circus,* YouTube, 2023, https://www.youtube.com/watch?v=HwAPLk_sQ3w&t=133s
[26] Statista, *Global number of users of South Korean online service Naver Webtoon form 2018 to June 2022*, https://www.statista.com/statistics/1291529/naver-webtoon-global-user-number/
[27] Webtoon, https://about.webtoon.com/our-brands

podría permitir nuevos resultados como una mejor comunicación con las generaciones más jóvenes. Con el uso de estos soportes, se podría mostrar de una forma más directa, clara y sobre todo atractiva, los peligros de la radicalización y de la propaganda de los grupos extremistas.

Por ejemplo, en el caso de la propaganda del Grupo Wagner, esta se desarrolla en unos países donde la población es mayoritariamente joven. En Mali, la media de edad es de 16,4 años de edad y en Burkina Faso de 18,7[28]. En los países de Oriente Medio, la dinámica es similar siendo en Siria la edad media de 24 años y en Jordania es de 25[29]. Estos datos contrastan de manera notable con la realidad europea donde la población está más envejecida con el paso de los años. Algunos ejemplos son Francia y Alemania donde la media de edad se halla en los 46,8 y 42,6 años de edad respectivamente[30].

Esta dinámica no tiene visos de cambio a medio o largo plazo, y la población de los países del Sahel como Mali, Burkina Faso, Níger y de otras regiones diferentes como Oriente Medio seguirá siendo eminentemente joven. De igual modo, será una población sujeta a contextos de violencia y a numerosas problemáticas como la dificultad para acceder al trabajo y a los recursos. Esta serie de factores sólo harán más sencillo que los grupos extremistas difundan su mensaje. Por ello, la lucha contra el extremismo debe ir acompañada de nuevas herramientas para conectar con la población. La animación y el cómic aparecen como canales de comunicación actuales privilegiados y que responden a la dinámica de un mundo cada vez más visual. Estos soportes pueden hacer llegar un mensaje contra las narrativas extremistas de una forma más clara y directa.

En Camerún tenemos el ejemplo de la ONG *Children4Peace*. Esta ONG ha hecho uso de las ilustraciones y de los cómics para que distintas víctimas de la violencia de Boko Haram en la cuenca del Lago Chad cuenten sus experiencias. Estos medios han servido para acercar a personas procedentes de diferentes comunidades étnicas y lingüísticas. Camerún además de tener como lenguas oficiales el inglés y el francés cuenta con 24 idiomas africanos que se hablan dentro del territorio[31]. Desde la propia ONG se afirma

[28] CIA, The World Factbook, 2024, Burkina Faso, People and Society, https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/burkina-faso/#people-and-society
[29] CIA, The World Factbook, 2024, Jordan, People and Society, https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/jordan/#people-and-society
[30] CIA, The World Factbook, 2024, France, People and Society, https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/france/#people-and-society
[31] CIA, The World Factbook, Cameroon: *People and Society*, 2025, https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/cameroon/#people-and-society

que los cómics e ilustraciones pueden ser medios idóneos para superar la barrera del lenguaje[32]. Al mismo tiempo, los cómics pueden servir como antesala a los debates entre miembros de comunidades de distinto origen étnico al comunicar de manera visual la experiencia de cada una de las partes que hayan sido víctimas de violencia.

El cómic como herramienta beneficiosa para el mundo de la seguridad: el ejemplo del Sahel

Si consideramos la política reciente de países como Francia en el continente africano, esta podría ser una oportunidad de futuro para el mundo de la seguridad en África. Francia estuvo desplegada en el Sahel desde 2013 hasta 2023 cuando finalizaron sus misiones militares a causa de la oleada de golpes de Estado que sacudieron a la región. La Operación Serval, como se denominó al operativo francés, tenía por objetivo frenar la crisis que comenzó en el norte de Mali y que amenazó con derrocar al gobierno de la capital en Bamako. En 2014 la Operación Serval se convirtió en la Operación Barkhane que estuvo activa en la lucha contra los grupos terroristas presentes en la región. A lo largo de los años, la Operación Barkhane tuvo éxitos operativos eliminando en junio de 2020 al líder de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) Abdelmalek Droukdel y en agosto de 2021 al líder del Estado Islámico del Gran Sáhara (EIGS) Walid al Saharaui[33]. Sin embargo, la operación Barkhane tuvo varios fallos que acabaron condenándola al fracaso.

Frente al acercamiento eminentemente militar que desarrolló la Operación Barkhane y que limitó el alcance de sus victorias estratégicas, el cómic y esfuerzos reales como el de *Children4Peace* aparecen como realidades que pueden complementar a las operaciones militares y a los actores relacionados con la seguridad. El uso de los cómics para entablar una comunicación útil con la población local no debería ser considerado como una ficción. Este medio puede servir para que diferentes personas de distinta procedencia compartan su visión del conflicto. Al igual que Camerún, los países del Sahel tienen en común el ser territorios muy diversos en materia étnica y lingüística. Sólo Chad

[32] Children4peace, *Supporting communities and conflict-sensitive 2024 reintegration in the Lake Chad Basin*, 2024, Yaoundé, Cameroon

[33] Echevarría Jesús, Carlos, "Capítulo II: El mundo árabe y la diseminación del yihadismo facilitado por las revueltas árabes" en *Cuadernos de estrategia 214: Terrorismo internacional: mutación y adaptación de un fenómeno global*, 2022, IEEE

cuenta con 120 dialectos dentro de su territorio. De igual modo Mali y Burkina Faso cuentan con 13 idiomas africanos mayoritarios dentro de su territorio junto a otros dialectos que se hablan dentro del país. Utilizar el canal brindado por el cómic para mejorar la comunicación entre comunidades étnicas diferentes y lograr una mejor comprensión del conflicto puede ser una alternativa a considerar por parte de los actores relacionados con la seguridad y la defensa.

Las debilidades de la operación francesa fueron aprovechadas por otros actores externos interesados en ganar peso en la región como Rusia. A través de sus compañías militares privadas, en especial el grupo Wagner, parece que Rusia ha sabido canalizar el sentimiento antifrancés surgido después de una intervención militar que comenzó en 2013. Para ello ha utilizado numerosos medios como la animación y los cómics, con los que ha construido una imagen de superioridad frente a Francia. Si la compañía militar privada rusa ha utilizado los cómics y las viñetas para expandir su mensaje en estos países, se puede señalar su uso como medios canalizadores de propaganda, como una zona de interés para los actores de la seguridad europea ya que este incremento en la influencia de Rusia en la región ha acabado por desplazar notablemente a Francia y por consiguiente a Europa del mapa de África.

Para lograr una mejor comunicación con la juventud y la población de estos países, también se puede aprovechar su creciente tasa de digitalización. En los países del Sahel, el número de habitantes con acceso a Internet y uso de las redes sociales ha crecido en los últimos años. Según datos de 2025, en Burkina Faso el número de habitantes con acceso a Internet fue de 5,75 millones y los usuarios de redes sociales fueron 3,4 millones[34]. En Mali, el número de personas que pudo usar Internet fue de 8,72 millones de habitantes, mientras que el número de usuarios de redes sociales ascendió a 2,20 millones[35].

Estas progresiones crecientes en el uso de la tecnología son similares tanto para los países del Sahel como para los países de Oriente Medio, como Siria o Jordania. En Siria, de nuevo inmersa en una situación de violencia, la digitalización ha seguido avanzando también. A principios de 2025, había 9,01 millones de usuarios de Internet en una

[34] Data Reportal, Burkina Faso, 2025, https://datareportal.com/reports/digital-2025-burkina-faso
[35] Data Reportal, Mali, 2025, https://datareportal.com/reports/digital-2025-mali?rq=mali

población de 25,2 millones de habitantes[36]. En Jordania a inicios de 2025 había 10,7 millones de usuarios de Internet y 6,45 millones de usuarios de redes sociales, que equivale a un 55,7% de la población[37].

Conclusiones

Desde la aparición de Internet y con el crecimiento de la digitalización, los grupos terroristas han aumentado de manera abrumadora su arsenal propagandístico. Los comics y el auge de la animación como forma de entretenimiento, han hecho que varios grupos adopten estos medios como canales de propaganda. A los grupos terroristas también se han unido las agrupaciones de extrema derecha y las compañías militares privadas.

El cómic aparece como un medio que permite transmitir un mensaje de manera directa. Los diferentes grupos que hemos visto los han utilizado para conectar con su público y modelar su realidad. El Aum Shinrikyo lo utilizó para exaltar las virtudes de su líder Shoko Asahara. En casos como Hezbollah, la National Alliance y el antiguo Grupo Wagner (actual Africa Corps) vemos como el objetivo principal de sus publicaciones han sido niños y jóvenes. El ejemplo de la compañía privada rusa es significativo al usar tanto vídeos de animación como un personaje de cómic visualmente impactante para transmitir su mensaje en sus zonas de actividad económica y militar.

Por otro lado, el cómic y la animación también se han utilizado para contrarrestar las narrativas de violencia de los grupos terroristas. El caso de Suleiman Bakhit resulta significativo. A través de los cómics el artista jordano fue capaz de difundir un modelo heroico positivo que sirviera de alternativa a la propaganda del fundamentalismo islámico. En Pakistán, series como *Burka Avenger* también lanzan un mensaje constructivo ensalzando aspectos como la educación y la lectura. Estos proyectos han creado referentes heroicos para miles de niños frente a la figura heroica del mártir que el extremismo islámico difunde. Se pueden extraer lecciones valiosas de estos proyectos de cara al contexto actual de Europa donde, a pesar del cambio en las preocupaciones estratégicas, la propaganda extremista sigue siendo una realidad.

[36] Data Reportal, Syria, 2025, https://datareportal.com/reports/digital-2025-syria?rq=Syria
[37] Data Reportal, Jordan, 2025, https://datareportal.com/reports/digital-2025-jordan?rq=Jordan

Los cómics y la animación pueden ser aprovechados también dentro de Europa por parte del mundo de la seguridad. En Francia hemos visto el caso de las viñetas que tratan temas como la apología del terrorismo. Ejemplos como éste podrían dejar de ser casos aislados si el mundo de la seguridad comprende el gran atractivo que tienen los cómics hoy en día. Esta atracción e interés que podría ser aprovechada para difundir conocimientos sobre la cultura de la defensa y frenar narrativas que fomenten el uso de la violencia.

Iniciativas de esta naturaleza podrían generar un acercamiento positivo de la población civil hacia estos temas. Ya hemos visto ejemplos interesantes como el cómic *las afueras,* un cómic sobre la islamofobia realizado por alumnos de una escuela en Barcelona. Proyectos como este pueden generar un debate y un conocimiento sobre estos temas implicando a miembros y organizaciones de la sociedad civil. Debido a su gran fuerza comunicativa y al espacio que tiene dentro del entretenimiento actual, el cómic y la animación deberían ser considerados medios útiles para conversar sobre temas como la apología del terrorismo, la memoria de las víctimas o las secuelas de la violencia en la memoria individual y colectiva.

Por ello se pueden considerar nuevas alternativas y medidas para contrarrestar las narrativas extremistas. El cómic y la animación se han convertido en una gran forma de entretenimiento. Este medio aparece como una gran forma de comunicación y una herramienta que puede facilitar un acercamiento entre el mundo de la seguridad y la defensa y la población civil.

*Guillermo Rojo Casas**

Documento
Opinión

86/2025 27 de octubre de 2025

Jesús De Miguel Sebastián

Una nueva dimensión de la asimetría del conflicto armado

Una nueva dimensión de la asimetría del conflicto armado

Resumen:

El artículo examina la evolución de la asimetría en los conflictos armados contemporáneos, caracterizados por el caos, la complejidad y la incertidumbre. En este marco, se introduce el término de «asimetría inversa», que explica cómo actores más débiles logran ventajas estratégicas frente a adversarios tecnológicamente superiores. Factores como el terreno humano, la proliferación de actores no estatales, la volatilidad de alianzas y la dimensión cognitiva desplazan continuamente la frontera del caos. Así, las guerras actuales, próximas al modelo de quinta generación, requieren enfoques adaptativos e integrales que superen las limitaciones de las estrategias convencionales y permitan alcanzar una paz con seguridad.

Palabras clave:

Conflicto asimétrico, asimetría inversa, frontera del caos, complejidad, guerras híbridas, zona gris, terreno humano, alianzas, dimensión cognitiva.

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 new dimension of asymmetry in armed conflict

Abstract:

The article examines the evolution of asymmetry in contemporary armed conflicts, characterised by chaos, complexity, and uncertainty. In this context, the term of «reverse asymmetry» is introduced, which explains how weaker actors achieve strategic advantages over technologically superior adversaries. Factors such as the human terrain, the proliferation of non-state actors, the volatility of alliances and the cognitive dimension continually shift the frontier of chaos. Thus, today's wars, which are close to the fifth-generation model, require adaptive and comprehensive approaches that overcome the limitations of conventional strategies and enable the achievement of secure peace.

Keywords:

Asymmetric conflict, reverse asymmetry, chaos frontier, complexity, hybrid wars, grey zone, human terrain, alliances, cognitive dimension.

Introducción

Comienzo con una aserción que parece difícilmente rebatible y que representa la línea argumental de este artículo, afirmando que la guerra, a pesar de la evolución de la sociedad, continúa siendo uno de los fenómenos que sigue condicionando el sistema internacional y que resulta necesario adaptarnos a su nueva dimensión. Basta dar una rápida «vuelta al horizonte» -Ucrania, Oriente Medio, Yemen, etc.- para identificar conflictos armados que, aunque con diferentes características, siguen respondiendo a los elementos constitutivos de las guerras a los que hace referencia Bouthoul:[1] su carácter político, en la medida que enfrenta grupos con objetivos diferentes y opuestos; sus condicionantes jurídicos que regulan su necesidad (*ius ad bellum*) y sus limitaciones (*ius in bello*); y el hecho de ser la manifestación más espectacular de la violencia. En esta reflexión inicial hay que hacer mención también a otras manifestaciones de la lucha armada, como es la violencia asociada al terrorismo internacional o incluso la criminalidad organizada transnacional, lo que Mary Kaldor denomina las «*nuevas guerras*».[2]

Por otra parte, considero oportuno llamar la atención del lector sobre la incertidumbre que domina un contexto internacional que podría ser definido como el «*paradigma de la complejidad*», en el que las soluciones a los problemas de seguridad deben ir más allá de lo racional, en palabras de Freedman,[3] queriendo significar la necesidad de superar las opciones binarias -*soluciones de suma cero*- para ahondar en un enfoque adaptativo en base a lo que se conoce como lógica difusa. De acuerdo con ello, guerra y paz no debieran ser consideradas como dos situaciones adversativas, sino un continuum que respondería al modelo de Gray de «*paz con seguridad*»[4]. Es precisamente la situación de no-guerra, pero sin seguridad lo que define lo que se conoce como «*conflictos de zona gris*» que tanto está condicionando la seguridad internacional de nuestros días.[5]

Así pues, se plantea como pregunta orientadora de este estudio si el innovador concepto de asimetría de los años noventa del pasado siglo, el que fuera el catalizador del modelo

[1] BOUTHOUL, Gaston. 1984. Tratado de Polemología. Ediciones Ejército. Madrid, España
[2] KALDOR, Mary. 2012. New and Old Wars. Polity Press, Cambridge, UK
[3] FREEDMAN, Lawrence. 2016 (eBook). Estrategia. Una historia. La esfera de los libros. Madrid, España
[4] BAYLIS, John; WIRTZ, James J.; GRAY, Colin S. 2016. Strategy in the contemporary world. Oxford University Press. Oxford, UK.
[5] A los efectos de este artículo se entenderá por conflictos de zona gris las confrontaciones deliberadas y sostenidas por actores estatales o no estatales que emplean tácticas ambiguas, encubiertas o no atribuibles, con el objetivo de lograr ventajas estratégicas sin cruzar claramente el umbral de la guerra formal.

estratégico de la «*revolución de los asuntos militares*», sigue estando vigente en esta tercera década del Siglo XXI o, por el contrario, necesita ser redefinido. Para ello propongo, tras unas breves consideraciones sobre la naturaleza del conflicto armado, analizar el modelo de las guerras en el entorno del caos, que caracterizan el modelo de la conflictividad mundial de nuestros días, para desde su comprensión llegar a identificar los elementos fundamentales que condicionan el combate asimétrico hoy en día.

Naturaleza y evolución de la guerra.

Cuando nos referimos a la guerra lo primero que debería abordarse es su propia naturaleza para determinar si se trata de un fenómeno continuo o discontinuo. La guerra como manifestación político social tiene un claro atributo de continuidad, que ya señalaba el propio Clausewitz en su obra «De la Guerra», definiéndola como «acto político, acto de voluntad y acto de violencia». En todos los conflictos armados presentes y pretéritos concurren estas tres circunstancias, pero sería un análisis ciertamente limitado si no se tomaran en cuenta otros factores que son los que precisamente le aportan su dimensión discontinua, en este caso nos estamos refiriendo a los aspectos técnicos-militares que conforman las características de los conflictos armados: actores, escenarios, armamento, capacidades, procedimientos, etc.

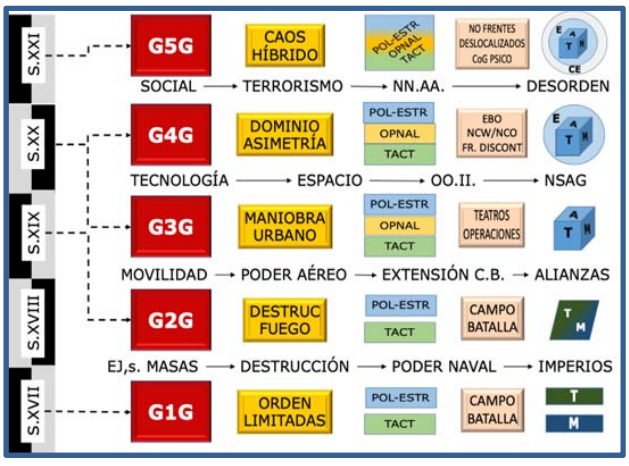


Figura 1. Evolución de las guerras. Elaboración propia

De una manera esquemática se podrían establecer las cinco revoluciones socio militares que se citan a continuación, las que han dado origen a diferentes modelos de guerra e incluso a una reconfiguración del propio sistema internacional. La primera de ellas la aparición del Estado moderno, tras la Paz de Westfalia; la segunda la Revolución Francesa y posterior Revolución Industrial, que abrió el paso a la Primera Guerra Mundial y su corolario materializado en la segunda gran guerra; en tercer lugar las generadas por el orden mundial durante de la Guerra Fría; su desaparición tras la caída del Muro de Berlín y el

desmembramiento de la Unión Soviética abre el paso a la cuarta revolución de los asuntos militares; siendo la quinta el nuevo orden mundial que se configura a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Así, en este proceso evolutivo descrito han ido apareciendo distintos modelos de guerra, que más allá de la diferente semántica utilizada, es habitual referirse a ellas como guerras de primera, segunda, tercera, cuarta y quinta generación, cada una con sus respectivas particularidades y características en relación con el entorno o contexto en el que tienen lugar, los niveles de conducción de las operaciones, los procedimientos y los ámbitos en los que se desarrollan. Es precisamente en las guerras de cuarta generación en las que las capacidades como medio para alcanzar una ventaja estratégica comienzan a tomar carta de naturaleza, recurriendo al uso del término asimétrico para las guerras y conflictos, las estrategias y las amenazas.

Sea como fuere, lo que resulta indiscutible que las guerras han cambiado profundamente, más allá de que sean libradas entre diferentes Estados o bien se produzca en el interior de ellos entre grupos armados de diferentes naturaleza. Las guerras de la época industrial -el tradicional enfrentamiento entre Estados- es cada vez más excepcional e incluso en el caso de que se materialice, como es el caso del conflicto que enfrenta a Rusia y Ucrania, sus características y procedimientos empleados se apartan radicalmente de ese modelo tradicional. Mucho más palmario resulta en el caso de conflictos de mayor complejidad en el que los Estados se enfrentan a grupos armados no estatales, como es el caso de Israel en su lucha contra las organizaciones terroristas Hamas o Hezbollah, amparadas por Irán. En este nuevo e incierto contexto, algunos autores se refieren a las «nuevas guerras», para indicar que en ellas se difumina la distinción entre guerra -entendida como la violencia entre Estados o grupos armados organizados por motivos políticos-, el crimen organizado -violencia llevada a cabo por grupos privados con objetivos normalmente económicos-, y las violaciones a gran escala de los derechos humanos -violencia de los propios Estados o grupos armados contra las personas-[6].

Además, en esta preocupante manifestación de la guerra, se transforman radicalmente aspectos otrora incuestionables como el empleo de la fuerza, poniendo el énfasis en su

[6] KALDOR. Ibídem

utilidad en lugar de la legitimidad, como hace Rupert Smith en su libro *The Utility of Force*. O la importancia del terreno humano, en detrimento del tradicional físico, y su consecuencia sobre la importancia adquirida por la dimensión cognitiva en los conflictos.

> «La guerra ya no existe. Hay, sin duda, confrontaciones, conflictos y combates en todo el mundo (…) y los Estados aún tienen fuerzas armadas que utilizan como símbolos de poder. (…) la guerra como contienda en el campo de batalla entre hombres y maquinaria, la guerra como gran acontecimiento decisivo en una disputa de asuntos internacionales, esa guerra ya no existe»[7]

Si bien esa guerra ya no existe, como refiere el citado general británico, este fenómeno violento sigue presente en nuestros días y con una complejidad aún mayor si cabe. De hecho, es cada vez más difícil acotar los conflictos internos o localizados en un mundo cada vez más globalizado e interconectado. Las guerras en esta tercera década del siglo generan miles de conexiones transnacionales de manera que se dificulta cada vez más la distinción entre lo interno y lo externo, entre agresión (ataques desde el exterior) y represión (ataques desde el interior del país), o incluso entre lo local y lo global.

A la transnacionalización del conflicto armado, arriba citada, hay que añadir los efectos de la privatización, irrupción de las compañías militares privadas en actividades antes exclusivas de las fuerzas armadas, el uso del ciberespacio como la quinta dimensión de las guerras o la robotización, aparición de ingenios semiautónomos en el campo de batalla.

Estas nuevas guerras requieren adoptar estrategias integrales para enfrentarlas, estrategias que van más allá del uso de la fuerza, que comportan un empleo integrado de acciones políticas, diplomáticas, policiales, judiciales, etc., llevadas a cabo más allá de los campos de batalla y zonas en conflicto.

> «La guerra ya no está confinada al ámbito militar, el curso de la guerra puede ser cambiado por factores políticos económicos, diplomáticos culturales y tecnológicos[8]».

Así pues, al hablar de guerras de quinta generación parece claro su carácter híbrido, entendiendo que este término contempla atinadamente como se difumina lo público y lo

[7] SMITH, Rupert. 2006. The Utility of Force (P. 1). The Art of War in the Modern World. Penguin Books. London, UK
[8] PINTADO, Cesar 2014. «De la guerra asimétrica» DO 55/2014 Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Madrid, España.

privado, lo estatal y lo no-estatal, lo formal y lo informal, lo local y lo global, etc. Si recordamos que el concepto de asimetría surgía en los años 90,s., cabría preguntarse si éste sigue siendo de aplicación en el conflicto armado del Siglo XXI, lo que se trata a continuación.

El concepto de asimetría en los entornos del caos

Al revisar el concepto de asimetría habría que comenzar diciendo que es un término que cuando menos presenta cierta falta de claridad. Para su mejor compresión se podrían tratar de responder las siguientes preguntas: ¿se limita a un enfrentamiento entre fuerzas con diferentes capacidades y tecnología? ¿estamos ante un concepto nuevo o, por el contrario, es algo que ha sido una constante histórica? ¿sigue siendo hoy en día vigente esta aproximación y, de ser así, como se manifiesta?

Las dos primeras no entrañan mayor dificultad ni controversia para responderlas, en la medida que se puede afirmarse que el conflicto asimétrico va más allá del mero enfrentamiento de fuerzas de distinto tamaño y capacidades, de lo contrario, se podrían incluir en él, la práctica totalidad de las guerras acaecidas a lo largo de la Historia: el pueblo español contra el invasor napoleónico, los independentistas americanos que llevaron a cabo una guerra irregular contra la infantería inglesa, o más recientemente, los comunistas vietnamitas contra la gran potencia norteamericana y las guerras de los seis días o la del Yom Kippur, por citar algunas de las más conocidas. En todas ellas se puede identificar la existencia de «un David y un Golliat» y que, al igual que el relato bíblico, no siempre fue este último el vencedor, al menos en términos absolutos.

La respuesta a la tercera cuestión podría tener una mayor dificultad y para su adecuada contestación se debería tener en cuenta al menos estos tres parámetros: el modo en el que ha evolucionado la guerra, el entorno en el que se manifiestan los conflictos armados y los principales multiplicadores/condicionantes de la asimetría.

El primero de ellos -evolución de la guerra- ya ha sido tratado en el punto anterior, estableciendo como el punto de arranque de la asimetría el marco de las guerras de cuarta generación, en particular durante la Primera Guerra del Golfo en 1991 en la que una coalición de países liderada por Estados Unidos derrotaba al ejército iraquí y obligaba a Sadam Hussein a retirarse de Kuwait, país que había ocupado por la fuerza. La guerra asimétrica se explicaba entonces, de la mano de los vencedores

como «un conjunto de prácticas operacionales que tienen por objeto negar las ventajas y explotar las vulnerabilidades del adversario antes que buscar enfrentamientos directos»[9]. En esos momentos el factor fundamental que condicionaba la asimetría era sin duda la inmensa superioridad tecnológica estadounidense frente a cualquiera de sus potenciales adversarios. Esta cosmovisión estadounidense se manifiesta de una forma clara en las palabras pronunciadas por Ronald F. Fogelman[10]:

> «América no tiene solo la oportunidad sino la obligación de transitar de las guerras de aniquilación y desgaste que ponen en riesgo a miles de jóvenes americanos (…) a un concepto que se apoye en nuestras sofisticadas capacidades militares para alcanzar los objetivos de USA aplicando lo que me gusta referir como una estrategia de fuerza asimétrica»

Sin embargo, este modelo asimétrico, asentado casi exclusivamente en el poder tecnológico, pronto iba a levantar algunas señales de alerta entre los estrategas de las potencias occidentales, al señalar los riesgos de que actores hostiles pudieran utilizar medios asimétricos para atacar intereses vitales propios. Vemos pues que en poco tiempo el concepto de asimetría iba ampliándose. Tal es así que, en los umbrales de este nuevo siglo, Colin S. Gray consideraba el combate asimétrico como «*un método difícil de definir pero que se basa en lo inusual, lo inesperado y en procedimientos ante los que no resulta fácil una respuesta mediante fuerzas y métodos convencionales*».

Premonitoria afirmación que quedaría materializada por Al Qaeda con sus ataques terroristas en el corazón de Estados Unidos, la gran potencia mundial, en septiembre de 2001. A partir de ese momento se abriría la que se denominó «*guerra global contra el terror*» y que ha sido causa y consecuencia de diversos conflictos (Afganistán, Irak, Líbano, Siria, etc.), en los que se ha demostrado que la asimetría tal y como estaba conceptualizada no respondía a las características de estas guerras.

En relación con el entorno en el que se desarrolla el conflicto, segundo de los parámetros citados para analizar la evolución de la asimetría, se debe resaltar que el desorden y el caos son dos de las principales señas de identidad de las guerras actuales (Figura 1), lo que posiciona al contexto como el principal factor diferenciador del modelo asimétrico de

[9] HERMAN, Paul F. 1997. Asymmetric Warfare. Seizing the Threat. Low Intensity Conflct & Law Enforcement 6(1), 176–183.
[10] General de la Fuerza Aérea de Estados Unidos en el curso de una conferencia bajo el título: «Un nuevo modelo americano de la guerra»

nuestros días, en la medida de que ninguno de los contendientes dispone de las condiciones necesarias para ejercer el control de manera dominante.

Es importante, antes de seguir avanzando entender el caos en su relación con el conflicto armado. En el ámbito de la teoría de sistemas, el caos no implica desorden absoluto, sino la existencia de un orden subyacente no lineal, caracterizado por la sensibilidad a las condiciones iniciales y por la imposibilidad de predecir con exactitud el comportamiento a largo plazo (Lorenz, 1993)[11]. Los sistemas complejos adaptativos -como es el caso de la seguridad internacional- están formados por múltiples actores interdependientes cuyas interacciones generan dinámicas emergentes, no siempre controlables, y en las que pequeños estímulos pueden producir respuestas desproporcionadas.

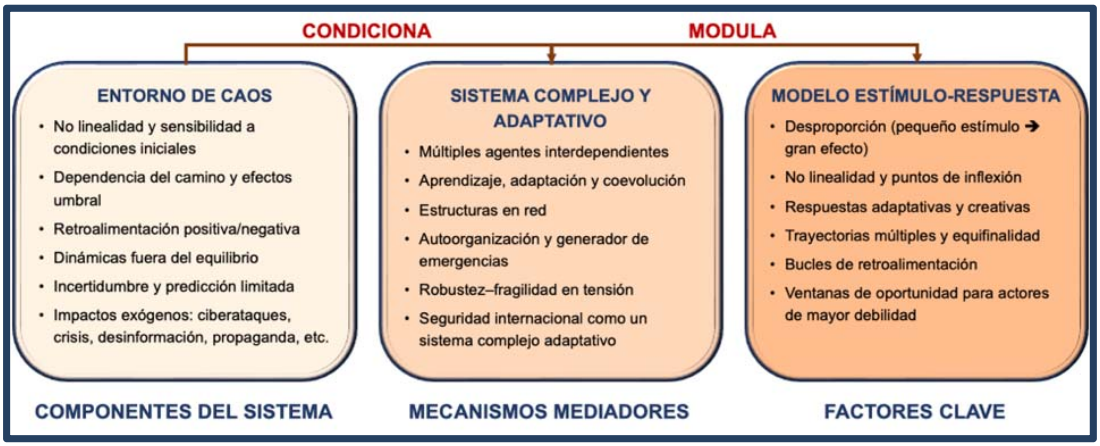


Figura 2. Esquema del caos. Elaboración propia

En las guerras actuales, especialmente en los conflictos asimétricos, este entorno caótico se manifiesta en la multiplicidad de actores (estatales y no estatales), la superposición de dimensiones (militar, económica, informacional, cibernética) y la volatilidad de las alianzas. Así, el modelo «*estímulo-respuesta*», en el que se sustenta el equilibrio en un entorno de caos, se distorsiona, por cuanto la respuesta del sistema no es proporcional ni lineal, sino que puede amplificarse o mutar en direcciones inesperadas debido a la retroalimentación positiva y a la interacción con otras variables del entorno. La Figura 2 muestra esquemáticamente los componentes, mecanismos y factores que influyen en un

[11] Lorenz, Edward. N. 1993. The Essence of Chaos. Seattle University of Washington Press.

sistema de caos y como los primeros lo condicionan, mientras que los mediadores permiten su modulación.

Volviendo al referido modelo «estímulo-respuesta», es necesario conceptualizarlo en el marco de la gestión del campo de batalla, es decir establecer dónde y cómo aplicamos un determinado esfuerzo para obtener una situación de ventaja sobre el adversario, negándole la necesaria libertad de acción y exigiéndole combatir en condiciones muy desfavorables. El conflicto asimétrico se centraba casi de manera exclusiva, como ya ha quedado expuesto, en la superioridad tecnológica que permitía operar en red de una forma eficaz, explotando las ventajas estratégicas -dominio- en campo de batalla.

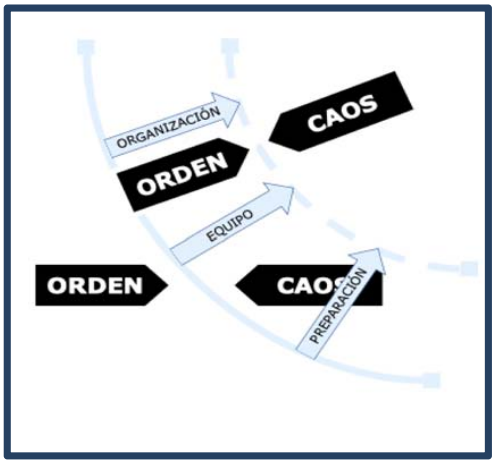


Figura 3. El orden y el caos. Elaboración propia

La clave para entender este modelo de relación entre los contendientes se encuentra en establecer la diferencia entre el orden y el desorden es lo que se podría identificar como la «frontera del caos». En la Figura 3 se muestra como dos de los elementos nodales de las operaciones militares, el ritmo[12] y el alcance[13], si no están adecuadamente evaluados y controlados puede conducir al desorden. De este modo, la frontera del caos surge de la interacción entre ambas variables, un ritmo alto y un alcance controlado contribuye a obtener una ventaja operacional o estratégica, mientras que si ambos o algunos de ellos se encuentran desajustados conducen a una pérdida de iniciativa, provocando una condición de desorden. En la imagen se puede apreciar esta relación entre el orden y el desorden, entendiendo que la mejora de capacidades (organización, doctrina, medios y tecnología) permite el desplazamiento de la frontera del caos.

[12] El ritmo de las operaciones se refiere a la velocidad, cadencia y sincronización con la que se ejecutan las acciones militares en relación con las capacidades de decisión y adaptación del adversario. Un ritmo superior permite imponer la propia iniciativa, desbordar los ciclos de mando enemigo y mantener presión constante; en cambio, un ritmo demasiado lento facilita la reorganización y respuesta del oponente.

[13] El alcance de las operaciones se entiende como la profundidad y amplitud de los efectos generados en los diferentes niveles de conducción (táctico, operacional, estratégico). Incluye tanto la proyección espacial (desde lo local hasta lo regional o global) como la intensidad e impacto en términos de recursos comprometidos, dimensiones involucradas (terrestre, marítima, aérea, cibernética, informacional) y objetivos perseguidos. Un mayor alcance multiplica las interacciones y la complejidad, elevando la probabilidad de entrar en la zona de desorden.

Aceptada la relación directa del orden con las capacidades, parece claro que la frontera del caos no puede ser la misma para los distintos oponentes. En la siguiente ilustración (Figura 4) se puede apreciar como el contendiente A tiene una zona de orden que es más amplia, en consecuencia, la situación de ventaja la obtendrá obligando al adversario a combatir en la zona sombreada. Esta situación se podría asimilar a conflictos como la ya mencionada Primera Guerra del Golfo en la que la superioridad aliada era tan manifiesta que en el modelo de estímulo-respuesta permitía alcanzar los efectos deseados. El problema de aplicar este modelo a las nuevas guerras es que no es fácil establecer una frontera definida entre el orden y el caos para los diferentes adversarios. Las fuerzas de defensa de Israel (IDF, por sus siglas en inglés) eran claramente superiores a los grupos armados de Hezbollah en la guerra del Líbano de 2006 o de Hamas en el actual conflicto en Gaza; aparentemente las capacidades de las fuerzas armadas rusas les permitían una rápida ocupación y control de Ucrania en febrero de 2022; la retirada de Estados Unidos de Afganistán en 2021 devolvió el control del país al régimen Talibán después de casi 20 años de guerra y uno de los mayores esfuerzos bélicos para su reconstrucción. En todos ellos los contendientes supuestamente más débiles alcanzaron una victoria estratégica.



Figura 4. Zona de ventaja. Elaboración propia

Cabe preguntarse, en consecuencia, cuáles pueden ser las razones por las que la frontera del caos no es uniforme en las nuevas guerras. Gray en su obra «*Strategy for Chaos*» nos aporta algunas consideraciones a este tenor. Una de ellas se corresponde con los efectos no lineales que las caracterizan, en las que acciones no decisivas tienen unos efectos estratégicos desproporcionados, lo que contribuye a una mayor relevancia del caos. Otro aspecto digno de mención es el hecho de que las guerras siempre se libran por y para sociedades, siendo el factor humano irremplazable. En este sentido se expresa también Smith cuando se refiere a la «*guerra entre la gente*», para afirmar que en ellas se combate entre las personas, contra las personas y para defender a las personas.

> «La guerra entre la gente es aquella en la que las operaciones se desarrollan en medio de la población, entremezclándose combatientes y no combatientes, y en la que la clave del resultado reside en ganarse el apoyo de esa misma población, más que en la derrota militar del adversario[14]»

En este nuevo escenario, más complejo, las fuerzas oponentes son radicalmente diferentes en su propia naturaleza, en consecuencia, sus líneas de acción y estrategias son muy distantes entre sí. Volviendo a recurrir al modelo cartesiano de tiempo y alcance se aprecia como estos factores generan diferentes oscilaciones entre el orden y el caos, en consecuencia, las «zonas de ventaja» no son uniformes. Es poco probable que las líneas que marcan los límites entre el orden y el caos no se lleguen a cruzar como era la descrita para la situación anterior. En la situación descrita para este modelo de conflicto asimétrico, una fuerza militar adecuadamente dimensionada podría ser capaz de conducir una operación de gran alcance, a la que un adversario potencialmente más débil, una fuerza insurgente, por ejemplo, no podría responder adecuadamente con ciertas garantías de éxito, y, por el contrario, estos grupos tienen la capacidad para desarrollar acciones de corto alcance en un tiempo muy reducido. Esto nos sugiere que en un entorno asimétrico los «límites del caos» para los dos contendientes se pueden cruzar, creando dos zonas en las que en cada una de ellas una de las partes tiene una posición de ventaja. En este escenario el contendiente mejor equipado y adiestrado no siempre ganará la batalla y mucho menos la guerra.

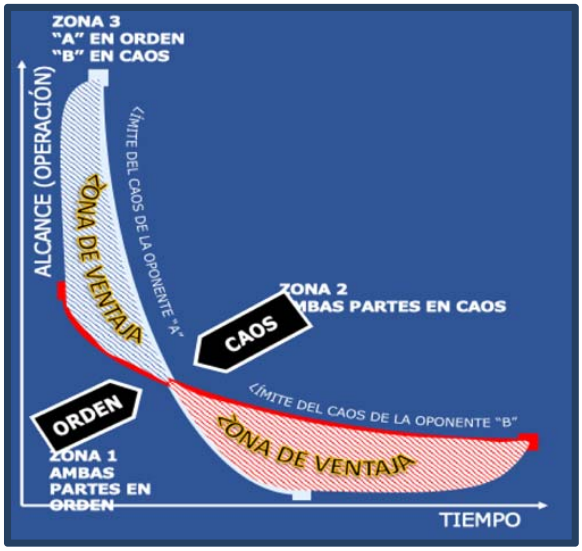


Figura 5. Asimetría y caos. Elaboración propia

Ahora posiblemente parece más sencillo entender que lo que realmente cambia no es la guerra en sí misma sino el contexto en el que se desarrolla y por ello resultará de particular importancia analizar cuáles son los factores que lo conforman. El control de esa frontera del caos no depende únicamente del ritmo militar ni del alcance de las

[14] SMITH. Ibídem

operaciones convencionales, sino de la interacción constante de diversos factores que alteran las zonas de ventaja entre los oponentes, generándose una alternancia continua entre el caos y el orden. El conflicto asimétrico no se aparta de su lógica esencial, que no es otra que explotar las ventajas sobre el adversario, pero sí es necesario entender que actualmente requiere una nueva aproximación al fenómeno de la guerra, asumiendo de un enfoque más flexible, la definición clara del objetivo político, la adaptación de capacidades y procedimientos a sus nuevas características, y prestar una atención preeminente al factor humano, evitando sobrevalorar la tecnología.

Los condicionantes del nuevo modelo de asimetría

Abordemos ahora el tercero de los parámetros propuestos en el epígrafe anterior sobre la necesidad de revisar el concepto de asimetría, es decir los condicionantes y multiplicadores, y con ello dar respuesta a la pregunta de cómo se manifiesta en las guerras actuales. Se podría afirmar que el modelo se ha transformado radicalmente, al menos esa es la tesis que propongo, hasta el punto de que me atrevería a introducir el término de «*asimetría inversa*» para expresar que con él se supera con creces el gap tecnológico, para incorporar otros elementos que contribuyen a moldear las fronteras del caos entre los contendientes de las guerras en la tercera década del Siglo XXI. Se podrían identificar muchos factores que podrían ser considerados como multiplicadores del entorno de caos que caracteriza a la conflictividad mundial de nuestros días, pero al objeto de la síntesis debida a este texto se resaltan los siguientes: terreno, actores, limitaciones, alianzas y procedimientos.

- *Terreno*. Las operaciones militares han estado tradicionalmente asociadas a la conquista del terreno ya sea para controlar recursos ya para aumentar su poder. Sin embargo, hoy las conquistas territoriales han perdido importancia, además de ser de muy baja rentabilidad en relación con el esfuerzo que exigen. Por el contrario, y como consecuencia de que las guerras se desarrollan, en palabras de Rupert Smith, «*entre la gente*», ha cobrado una importancia capital la lucha por los corazones y las mentes, lo que se podría denominar el terreno humano.

  La lucha en el terreno humano tiene como una de sus principales consecuencias la extensión del campo de batalla, es decir, los efectos de las acciones tácticas y

operacionales tienen en muchas ocasiones un valor estratégico, lo que a su vez se ve favorecido por el exponencial desarrollo de las nuevas tecnologías sociales. Ejemplo de ello, lo tenemos en la ocupación de la Franja de Gaza por Israel que está generando una importante reacción antisemita a nivel mundial.

Este factor puede ser considerado un multiplicador del desorden en la medida que amplía la frontera del caos, por cuanto su control pasa a ser dominado por dinámicas sociales y cognitivas más difíciles de medir y más aún de intervenir. En este contexto ritmo y el alcance de las operaciones pierden su capacidad de influir en la frontera del caos, un alto ritmo de operaciones militares puede volverse contraproducente si erosiona legitimidad, por ejemplo, o el alcance deja de ser territorial dominando su componente humano, con efectos mucho más imprevisibles.

- *Actores*. Tradicionalmente, como consecuencia de su naturaleza política, las guerras han quedado limitadas al ámbito exclusivo de los Estados y en el ámbito operacional al estamento militar. Sin embargo, hoy en día es frecuente encontrar organizaciones no estatales compitiendo con el Estado y grupos criminales de diferente naturaleza llevando a cabo acciones armadas. Por otra parte, los Estados para evitar el desgaste que producen en sus sociedades los conflictos prologados y en ocasiones emocionalmente distantes recurren a contratar lo que se conoce como compañías militares de seguridad privada (CMSP).

  Es importante llamar la atención el carácter híbrido de estos grupos armados no estatales que adaptan roles diferentes, político y criminal, según sus intereses. Situación típica de los grupos terroristas como Hamas, Al Qaeda, Hezbollah, Estado Islámico, etc. Es fácil encontrar este tipo de manifestaciones en los conflictos actuales; en referencia a los dos más mediáticos, Gaza y Ucrania, es frecuente ver a los líderes de Hamas aparecer como los legítimos líderes políticos de su población y víctimas de la violencia israelí. Por su parte, la guerra en Ucrania tampoco es ajena al difuso discurso de sus actores, líderes de grupos armados de uno y otro bando enarbolando su papel político o la influencia manifiesta de las CMSP, como es el caso del conocido grupo Wagner, del lado ruso, o el grupo paramilitar ucraniano conocido como Batallón Azov. Además, los líderes de las partes en conflicto olvidan en no pocas ocasiones su compromiso con el derecho

internacional, tanto Putin como Netanyahu han sido reprobados por las instancias jurídicas internacionales por sus violaciones sistemáticas de los derechos humanos.

Así pues, la diversidad de actores en las nuevas guerras es un factor clave que multiplica la complejidad del sistema, reduciendo la capacidad de prever respuestas. Su proliferación no sólo en su número, sino en la diferente naturaleza de ellos (estatales, irregulares, privados) crea múltiples ritmos operativos en paralelo, resultando como consecuencia directa su desajuste, favoreciendo el desorden y el caos.

- *Limitaciones*. Derivado de la profusión de actores no estatales en el conflicto, así como del hecho de que las nuevas guerras convierten a la población en las principales víctimas del conflicto, se produce un notable desequilibrio en detrimento de los ejércitos convencionales, los cuales tienen unas limitaciones al amparo del derecho internacional que no tienen el resto de ellos.

  Esta condición genera un auténtico dilema para las sociedades occidentales la necesaria limitación moral y jurídica frente a la ausencia de sujeción a la Ley y unas condicionantes morales radicalmente opuestos. Se podrían poner ejemplos en los diferentes teatros de operaciones en los que se ven implicadas los ejércitos de las democracias occidentales, pero quizás el más palmario sea el de Afganistán, donde se demostró la relatividad del tiempo para los contendientes, mientras que las fuerzas aliadas necesitaban poner fin al conflicto, para la insurgencia talibán el tiempo corría a su favor.

  Estas limitaciones introducen rigidez en el ritmo de operaciones de los ejércitos regulares, que pueden quedar bloqueados mientras el adversario actúa con flexibilidad. Este desfase acelera la pérdida de iniciativa y empuja hacia el desorden. Cabe en este punto una breve reflexión para señalar el riesgo de que los ejércitos convencionales caigan en la trampa de utilizar procedimientos similares a los de sus oponentes irregulares, como está sucediendo con las IDF con la ayuda humanitaria en la Franja de Gaza, donde, entre otras consecuencias está perdiendo el relato y la propia legitimidad.

- *Alianzas*. La pérdida de liderazgo de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa, unido a la volatilidad de las alianzas, en la mayoría de las ocasiones apoyadas en intereses particulares y cortoplacistas, dificulta la acción coordinada contra agresiones que alteran el statu quo en el sistema internacional y con ello una mayor debilidad en las capacidades.

  Es un hecho innegable de que, en las últimas décadas, como consecuencia de la falta de liderazgo global se está produciendo una preocupante erosión de la confianza mutua, lo que abunda en la geometría variable de las coaliciones, incrementando aún más si cabe la incertidumbre. Desde que se iniciara la invasión rusa de Ucrania se ha puesto de manifiesto el débil compromiso de la comunidad internacional, ante una violencia de la soberanía de un país. Incluso en el seno de la propia Unión Europea no se han conseguido la necesaria unidad de acción. Por otra parte, la cohesión de la OTAN también se encuentra en uno de sus momentos más delicados que ponen en riesgo el vínculo atlántico que ha sido el paradigma de la seguridad en Europa durante décadas. Por la otra parte, aparecen nuevas alianzas entre regímenes contrarios al sistema de libertades de la sociedad occidental.

  Esta situación genera una preocupante volatilidad que hace que el ritmo colectivo sea irregular y el alcance coordinado se reduzca, detrayendo el control sobre el caos. Si los aliados no sincronizan operaciones, la frontera del caos se desplaza hacia el desorden, porque la cohesión estratégica se diluye.

- *Procedimientos*. La irrupción del ciberespacio a los tradicionales ámbitos terrestre, marítimo y aeroespacial ha facilitado que actores estatales y no estatales puedan llevar a cabo acciones de alto impacto contra sus adversarios, comprometiendo muy pocos recursos. Por otro lado, el desarrollo de las nuevas tecnologías sociales condiciona la competición en el terreno humano, poniendo de manifiesto la importancia de la dimensión cognitiva en las nuevas guerras.

  Esta nueva dimensión del conflicto ha facilitado la sustitución de la Paz por la No-Guerra, una suerte de paz sin seguridad en palabras de Colin S. Gray. Esta situación favorece la profusión de los conflictos en zona gris. Ejemplo de ello se pueden citar los ciberataques rusos en 2007 contra Estonia; las campañas de

desinformación en redes en conflictos como el de Ucrania, o la injerencia en procesos electorales, por citar algunos de los más conocidos.

En el ámbito operacional estos procedimientos abren la puerta a lo que se conoce como guerras híbridas, las cuales suponen combinar bajo una unidad de mando, acciones de guerra irregular, incluidas ataques terroristas, con otras convencionales, empleando armamento de alto poder de destrucción, así como llevar el campo de batalla a las zonas urbanas, mezclándose con la población civil, utilizándola incluso como escudos humanos y todo ello apoyado en un amplio despliegue mediático, pero lo más relevante es llevar el esfuerzo al campo psicológico para potenciar la dimensión cognitiva del conflicto para convertir acciones tácticas en éxitos estratégicos, como demostró con gran acierto Hezbollah en la citada campaña de 2006 en suelo libanés.

Los procedimientos empleados alteran radicalmente la relación estímulo–respuesta, de manera que un ataque de pequeño alcance puede producir grandes efectos, disminuyendo con ello el umbral de la frontera del caos al entrar en la zona de desorden con estímulos menores y más rápidos.

Conclusiones

En síntesis, lo expuesto en estas líneas permite entender que los conflictos actuales se desarrollan en un entorno de desorden y caos en el que se manifiestan numerosas amenazas híbridas que aumentan su complejidad aún más si cabe. En ellas se funden los tradicionales niveles de conducción, táctico, operacional y estratégico, perdiendo importancia la superioridad tecnológica y reduciendo la eficacia de las capacidades convencionales para alcanzar efectos decisivos. En este modelo al que podrían responder las guerras de quinta generación, la asimetría ha sufrido una profunda mutación hasta el punto de que en muchas ocasiones las ventajas estratégicas son alcanzadas por los contendientes más débiles.

En el escenario del caos propio de las guerras actuales de poco sirven las estrategias tradicionales para la resolución de contiendas armadas; si bien este fenómeno mantiene su naturaleza política, su marco normativo y jurídico, y su manifestación violenta, sus características son radicalmente diferentes y requieren un enfoque más adaptativo e

integral. La gestión del caos demanda resiliencia estratégica, flexibilidad operativa y una comprensión ampliada de la seguridad, capaz de integrar el factor humano, la dimensión tecnológica y la construcción de legitimidad. Solo así será posible superar el marco de la no-guerra y avanzar hacia una verdadera paz con seguridad.

*Jesús De Miguel Sebastián**
Coronel (Retirado) DEM

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

87/2025 30 de octubre de 2025



María Herrero Martínez

Dos Estados, una misma cultura

Dos Estados, una misma cultura

Resumen:

Las políticas de Taiwán han estado siempre diseñadas en torno a su sentido de identidad nacional en relación con China. Es decir, el posicionamiento de la isla se ha visto moldeado tanto por sus diferencias como por sus similitudes con su país vecino:

Por un lado, la guerra civil que separó ambas naciones provoca rechazo por parte de los taiwaneses a asociarse con la ideología china, a la vez que consideran las ambiciones de reunificación como una amenaza a su independencia. Por su parte, el gobierno impulsa diferentes medidas para fomentar la identidad taiwanesa y su reconocimiento en el plano internacional.

Por otro lado, su origen compartido deriva en similitudes culturales, religiosas, gastronómicas e incluso lúdicas, dando lugar a una relación comercial inquebrantable. La dependencia económica de Taiwán en el gigante asiático resulta innegable incluso en un marco de distanciamiento político. Mientras tanto, el papel fundamental de Taiwán en la cadena mundial de suministro de semiconductores limita aún más cualquier alteración del statu quo.

Palabras clave:

Identidad nacional, interdependencia, ideología, políticas, nación china.

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

Two states, one culture: The dual influence of shared origin and political divergence on Taiwan`s identity

Abstract:

Taiwan's policies have always been designed around its sense of national identity in relation to that of China. That is, the island's positioning has been shaped as much by its differences as by its similarities with its neighbouring country:

On the one hand, the civil war that separated the two nations provokes Taiwanese refusal to be associated with Chinese ideology, while viewing reunification ambitions as a threat to their independence. For its part, the government is pushing for various measures to promote Taiwanese identity and international recognition.

On the other hand, their shared origin results in cultural, religious, gastronomic and even recreational similarities, giving rise to an unbreakable trade relationship. Taiwan's economic dependence on the Asian giant is undeniable even in a context of political estrangement. Meanwhile, Taiwan's pivotal role in the global semiconductor supply chain further limits any disruption of the status quo.

Ultimately, the government must balance in its policies the two sides of the same coin: the facet of belonging to the Chinese nation with that of opposition to the Chinese state. The following lines will thus analyse the management of this growing national self-identity alongside the still existing cross-strait interdependence.

Keywords:

National identity, interdependence, ideology, politics, Chinese nationhood.

Una identidad disputada en un tablero global

En el corazón de Asia Oriental se juega una partida con implicaciones que trascienden a nivel internacional. En un mundo donde la soberanía, la autodeterminación y la influencia estratégica se entremezclan, Taiwán se encuentra atrapada en una paradoja fascinante: comparte con China historia, cultura y lazos comerciales profundos, pero a la vez lucha por diferenciarse de su vecino y consolidar una identidad propia[1]. Taiwán se mueve entre la afirmación de su identidad propia y la sombra de su vínculo con China, mientras el resto del mundo observa con atención, consciente de que no es solo un conflicto lejano, sino una pieza fundamental en el tablero global. Al fin y al cabo, la isla es, además de un punto estratégico en la pugna entre China y Occidente, el epicentro de una industria tecnológica de la que depende el funcionamiento de sectores clave en todo el mundo.

Es así que el estrecho de Formosa no es solo una frontera física, sino que compone un escenario donde la identidad y la ideología se entrelazan en una escalada y desescalada continua de tensiones. Lo que en un inicio fue un gobierno en el exilio que soñaba con la reunificación bajo su mando legítimo, hoy se ha transformado en un Estado que se percibe a sí mismo como autónomo y cada vez más alejado de Pekín. Por su parte, la República Popular de China jamás ha abandonado su determinación de recuperar la isla; una posición que, con el auge de su poder global, resuena con más fuerza que nunca.

En este contexto, cuando la ONU reconoció a Pekín como la única China en los años setenta, Taiwán se vio forzada a redefinir su estrategia. Despojado del respaldo internacional, volcó sus esfuerzos en lo que aún podía controlar: su desarrollo económico, su democracia y su presencia en el comercio global. Este proceso no solo alimentó un sentido de identidad propio, marcando el comienzo de una nueva conciencia nacional, sino que dio razones a la comunidad internacional para ver en la isla un actor clave a nivel tanto comercial como político.

Dicho proceso de redefinición identitaria, derivado tanto del rechazo a la influencia política de Pekín como del fortalecimiento de los valores democráticos en la isla, ha marcado una divergencia en la percepción de lo que supone ser taiwanés en

[1] Huang, L. L., Liu, J. H., & Chang, M. (2004). La doble identidad de los chinos taiwaneses: Un dilema de política y cultura enraizado en la historia». Asian Journal of Social Psychology, 7(2), 149-168. Obtenido de https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-839x.2004.00141.x?casa_token=fKUENL2iZCEAAAAA%3A9KxoFrUzbl8L8IrksRENhmzNpdhVQAbq7tLamwzIDKcFauJ3j_7AOBLS5UsavIONxFn7Usey1_KAAnX5

contraposición a lo que significa ser chino. Así, las generaciones más jóvenes crecieron con una percepción de lo «taiwanés» que se aleja de las raíces que alguna vez los unieron al continente, formando un pueblo que hoy defiende su autonomía en un clima de creciente tensión.

Además de compleja, la relación Taiwán-China es una de las más importantes desde el punto de vista estratégico del siglo XXI[2]. Comprender la postura de Taiwán es una cuestión de importancia mundial, ya que la estabilidad del estrecho de Taiwán repercute directamente en el comercio internacional, las alianzas de seguridad y el equilibrio de poder en la región Indo-Pacífica. En el centro de esta dinámica se encuentra una tensión fundamental: mientras Taiwán ha ido afirmando cada vez más una identidad nacional diferenciada y separada de China, las limitaciones impuestas por la interdependencia económica, los lazos históricos y los intereses estratégicos globales han impedido que la isla alcance plenamente el reconocimiento internacional formal. Esta paradoja plantea cuestiones cruciales sobre la capacidad de Taiwán para actuar de forma independiente en la escena internacional[3].

Es por ello que este artículo tiene como objetivo estudiar la interacción entre la formación de la identidad y las limitaciones estructurales en la configuración de la agencia de Taiwán. La investigación emplea un enfoque de métodos mixtos que combina análisis cualitativos y cuantitativos. Por un lado, el marco histórico permite trazar la evolución de la identidad taiwanesa, basándose en la literatura académica existente, las políticas gubernamentales y el discurso de los medios de comunicación. Por otro lado, la perspectiva empírica se compone de informes económicos y estadísticas comerciales. Además, se incorporan perspectivas cualitativas a través de entrevistas realizadas durante una estancia de investigación de un año en Taiwán. De esta manera, se analiza la identidad taiwanesa en tres niveles: el discurso gubernamental que la construye, los actores no estatales que interactúan con ella y los factores estructurales que la condicionan.

[2] Brown, K. (2024). The Taiwan Story: How a Small Island Will Dictate the Global Future. Random House.
[3] Campagnola, Davide. 2024. «The Status Quo between Taiwan and China: The Inevitability of a Dramatic End?» Taiwan Politics, November. https://doi.org/10.58570/001c.125900.

Gestión de una identidad en crecimiento

La historia de Taiwán es la de una isla atrapada entre la nostalgia de un pasado compartido con China y la afirmación de un presente cada vez más autónomo. En el centro de esta pugna se encuentra el discurso de las instituciones taiwanesas, cuyo papel en la conformación de la identidad es elemental. Los discursos oficiales, las políticas gubernamentales y las narrativas de los medios de comunicación no se limitan a describir la realidad, sino que configuran activamente la manera en que la población se percibe a sí misma. En Taiwán concretamente este fenómeno es muy marcado, ya que el discurso político ha ido evolucionando con el tiempo. En un inicio el marco oficial se inclinaba claramente hacia la primera parte de la balanza: el deseo de preservar la herencia conjunta con China. Según pasaban los años, se ha ido haciendo cada vez más hincapié en la necesidad de forjar un futuro propio diferenciado del continente. Analizar el paso de un lado al otro de la balanza permite observar el papel de las políticas en la evolución de la identidad taiwanesa.

Durante los primeros años después de la guerra civil, la esperanza de volver a la que consideraban su tierra natal seguía muy presente en aquellos soldados que habían dejado todo atrás para seguir a Chiang Kai-Shek. Para estos militares, la isla era un refugio temporal, una pausa en la historia antes de la inevitable recuperación del territorio perdido. La narrativa del Kuo Ming Tang (KMT) no dejaba espacio para dudas: China y Taiwán eran una misma nación, y la reunificación era solo cuestión de tiempo. Chiang Kai Shek hizo grandes esfuerzos por mantener viva esa llama de esperanza y no fue hasta muchos años después que abandonó la batalla militar por el territorio al otro lado del estrecho de Formosa[4].

No obstante, dar por perdido el territorio no implicaba dar por perdida la identidad china. El KMT emprendió entonces una campaña cultural para afianzar ese vínculo, invirtiendo en la construcción de templos, la conservación de piezas de arte milenario y la enseñanza de la escritura tradicional. Uno de los ejemplos más significativos de esta política se dio ya en 1948 cuando, anticipándose a la victoria comunista en la Guerra Civil China, Chiang Kai-shek orquestó el traslado de unas 2.972 cajas con los objetos más preciados del Museo del Palacio de Pekín y del Museo Nacional Central de Nanjing.

[4]Roy, D. T. (2003). Taiwan: A political history. Cornell University Press.

Esta colección incluía bronces antiguos, caligrafía, pinturas y libros raros que se guardaron inicialmente en el almacén de un ingenio azucarero de Taichung y en 1965 se convirtieron en la base del Museo Nacional del Palacio de Taipei. En la actualidad, el museo alberga cerca de 700.000 objetos, que abarcan más de 8.000 años de historia china, y sirven como testimonio del compromiso de la República de China de afirmar la continuidad de la civilización china[5].

Sin embargo, las iniciativas del KMT fueron mucho más allá del fomento cultural y artístico. Simultáneamente y como parte de una estrategia para fortalecer su control político, reprimieron cualquier sentido emergente de identidad taiwanesa. Para el KMT, el proyecto de reunificación con el continente era un imperativo ideológico que justificaba la imposición de la cultura china en todos los aspectos de la vida cotidiana.

El sistema educativo fue una de las herramientas más poderosas para este propósito de asimilación forzosa bajo el manto chino. Por ejemplo, el «Movimiento para Hablar Chino» (說國語運動) se creó con la intención de erradicar el uso de dialectos locales como el taiwanés, el hakka y las lenguas aborígenes, obligando a toda la población a utilizar el mandarín como idioma oficial. En las escuelas, los materiales educativos llevaban inscritos lemas como «Sé un buen y feliz estudiante; sé un honesto y auténtico chino», reflejando el mensaje que se quería inculcar en las mentes de los jóvenes desde una temprana edad[6].

A esta asimilación forzada se sumó una política de segregación social que distinguía entre los «waishengren» (外省人), es decir, los inmigrantes que habían llegado desde el continente después de la guerra, y los «benshengren» (本省人), aquellos cuyos antepasados ya habitaban la isla desde antes de la llegada del KMT. Aunque los waishengren constituían solo alrededor del 13% de la población, el KMT los colocó en

[5] Maugüé, J.-M. (2021). Arte exiliado en casa: The National Palace Museum, Taiwanese identity, and 'China's' imperial collection. Chinese Journal of Law and Political Affairs. Obtenido de https://encr.pw/ukECM

[6] Sandel, T. L. (2009). Linguistic Capital in Taiwan: The KMT's Mandarin Language Policy and Its Perceived Impact on Language Practices of Bilingual Mandarin and Tai-gi Speakers. Journal of Multilingual and Multicultural Development, 30(6), 531-544. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/296869474_Linguistic_capital_in_Taiwan_The_KMT's_Mandarin_language_policy_and_its_perceived_impact_on_language_practices_of_bilingual_Mandarin_and_Tai-gi_speakers

las posiciones más altas del aparato gubernamental y militar, relegando a los benshengren a un estatus de inferioridad[7].

Paradójicamente, lejos de consolidar la unidad con China, estas políticas represivas terminaron sembrando las bases de una identidad diferenciada. La consolidación del régimen comunista en Pekín hizo evidente que la reunificación no era más que una ilusión y, consecuentemente, el discurso oficial del KMT comenzó a perder credibilidad. El cambio definitivo en Taiwán llegó tras la muerte de Chiang Kai-Shek en 1975. Su hijo, Chiang Ching-kuo, asumió el liderazgo y, aunque en un principio mantuvo la línea autoritaria de su padre, con el tiempo comprendió que la apertura política era inevitable. En 1987, levantó la ley marcial tras cuatro décadas de control absoluto, permitiendo un debate abierto sobre la identidad taiwanesa[8]. Ese despertar encontró su expresión más simbólica en 1990, con el Movimiento de los Lirios Silvestres. Más de 22.000 estudiantes exigieron elecciones directas, llevando en sus manos lirios blancos, una flor autóctona de Taiwán y símbolo de una generación que se reconocía, por primera vez, como un pueblo con identidad propia[9].

Adicionalmente, la apertura política permitió la creación de nuevos partidos que pudiesen reflejar esta revalorización identitaria, lo que rompió con el monopolio del KMT. En este contexto, en 1986 surgió el Partido Progresista Democrático (DPP), abogando por una independencia formal de la isla que reflejase el cambio de narrativa. Aunque el KMT apelaba a una base de seguidores temerosos de un enfrentamiento directo con Pekín, el punto de inflexión llegó en el año 2000, cuando el DPP ganó las elecciones y puso fin a medio siglo de dominio ininterrumpido del KMT. Desde entonces, el panorama político en Taiwán se ha definido por la tensión entre las posturas más conciliadoras del KMT, que abogan por mantener lazos económicos y diplomáticos con China, y la del DPP que insiste en la consolidación de la autonomía taiwanesa y rechaza categóricamente la idea de reunificación[10].

---

[7] Cheng, R. L. (2009). Language Policy in the KMT and DPP Eras. China Perspectives, (78), 5-15. Obtenido de https://journals.openedition.org/chinaperspectives/442

[8] Harrison, M. (2017, 13 de julio). El fin de la ley marcial: Un aniversario importante para Taiwán. Instituto Lowy. Obtenido de https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/end-martial-law-important-anniversary-taiwan https://doi.org/10.4324/9780203955369

[9] Smith, S. (2014). Lirios silvestres y girasoles: Respuestas de los actores políticos a los movimientos estudiantiles en Taiwán. Universidad Nacional Chenchi. Obtenido de https://aacs.ccny.cuny.edu/2014conference/Papers/Stephen%20Smith.pdf

[10] Wu, Y.-S., & Chen, K.-W. (2020). Domestic Politics and Cross-Strait Relations: A Synthetic Perspective. Journal of Asian and African Studies, 55(2), 168-186. Obtenido de https://doi.org/10.1177/0021909620905071

Uno de los ámbitos donde esta transformación tuvo mayor impacto fue el sistema educativo. Durante décadas, los libros de texto fueron diseñados para inculcar una visión pan-china, minimizando la historia y la cultura propias de Taiwán[11]. Pero con la llegada de la democracia surgió un debate inevitable: ¿cómo debía enseñarse la historia de la isla? Finalmente, bajo el liderazgo de Lee Teng-hui, primer presidente democráticamente elegido, se impulsaron reformas para «taiwanizar» la educación. En 1999, los libros de texto incluyeron por primera vez un capítulo independiente dedicado exclusivamente a la historia de Taiwán, marcando una diferenciación con la historia china[12]. Lo que podría parecer un simple ajuste curricular tuvo implicaciones profundas en la auto percepción a de las nuevas generaciones, que ya no crecieron bajo la idea de que su identidad era una mera extensión del continente.

En paralelo, el gobierno taiwanés lanzó iniciativas para revitalizar las lenguas y tradiciones locales, desafiando la hegemonía del mandarín que había sido impuesta durante décadas. En esta línea, cabe resaltar que la «Ley de Igualdad Lingüística» reconoció en 2003 catorce idiomas como lenguas nacionales, en un esfuerzo por proteger y promover las lenguas aborígenes y dialectos locales. La Ley de Desarrollo de las Lenguas Nacionales -que entró en vigor en 2019- creó un marco integral de cooperación interministerial para garantizar a los ciudadanos el derecho a utilizar cualquier lengua nacional -con interpretación proporcionada por el Gobierno- en los ámbitos administrativo, legislativo y judicial[13].

Estos cambios en la educación y la promoción de la diversidad cultural no solo desafiaron la narrativa impuesta por el KMT, sino que también ayudaron a sanar las divisiones internas que habían marcado a la sociedad taiwanesa. Las reformas educativas, por ejemplo, incluyeron una sección denominada «Conocer Taiwán» que reconocía los abusos cometidos durante la era de la ley marcial y valoraba los procesos de justicia transicional[14].

[11] Sangkasenakul, K. (2021). Taiwanese Identity and Chinese Culture in Chinese Textbooks in Taiwan. NTNU. Obtenido de https://taiwanfellowship.ncl.edu.tw/files/scholar_publish/2133-wrmvpngebtwhmxy.pdf

[12] Liu, M. H., Hung, L. C., & Vickers, E. (2013). Cuestiones de identidad en el currículo de historia de Taiwán. En History education and national identity in East Asia(pp. 101-131). Routledge. Obtenido de https://doi.org/10.4324/9780203955369

[13] Ministerio de Cultura. (s.f.). Ley de Desarrollo de las Lenguas Nacionales. Taipei: Ministerio de Cultura. Obtenido de https://www.moc.gov.tw/en/cp.aspx?n=412

[14] Hughes, C., y Stone, R. (2009). Nation-building and curriculum reform in Hong Kong and Taiwan. The China Quarterly, 199, 98-116. Obtenido de http://eprints.lse.ac.uk/124700/

En otro nivel, las alianzas estratégicas en la esfera diplomática y militar también podrían considerarse parte del esfuerzo de Taiwán por reforzar su identidad nacional y diferenciarse de China. Estas alianzas no sólo pretenden garantizar su seguridad, sino también proyectar la imagen de Taiwán como país independiente en la escena internacional. Aunque sólo 14 países, en su mayoría pequeños estados de América Latina y Oceanía, reconocen oficialmente a Taiwán como «República de China», la isla ha conseguido establecer una red de 60 oficinas de representación que funcionan como alternativa a las embajadas tradicionales, fomentando los lazos comerciales y culturales[15].

Además, la adopción por parte de Taiwán de medidas como la Ley contra la infiltración (2019) y diversas iniciativas de alfabetización mediática (TFC) refuerzan su capacidad para defenderse de las amenazas chinas a su identidad. Al capacitar a los ciudadanos para identificar y contrarrestar los intentos de desinformación, Taiwán fomenta una narrativa propia que rechaza la influencia autoritaria de China y afirma su posición como nación soberana. De hecho, el Taiwan FactCheck Center ha revisado más de 12.000 afirmaciones desde su fundación en 2018, testimonio de una sociedad civil comprometida con la búsqueda de la verdad[16].

En cuanto al poder blando, la sustitución del término «República de China» por «Taiwán» ha dado lugar a la necesidad de crear una nueva imagen internacional separada de su pasado común con China continental. Por ello, Taiwán ha adoptado una serie de estrategias que subrayan su singularidad cultural. Desde 2010, el gobierno ha invertido significativamente en campañas para promover su identidad a través de la cocina, utilizando más de 32 millones de dólares para iniciativas que incluyen eventos en grandes ciudades como Nueva York y Los Ángeles. La expansión internacional de cadenas de restaurantes emblemáticas, como Din Tai Fung, los mercados nocturnos y el té de burbujas los ha convertido en símbolos de su identidad cultural distintiva. De hecho, este último incluso celebra eventos, como el festival anual del té de burbujas en Maryland (EE.UU.), en un contexto de lazos no oficiales con el país[17].

[15] MAE (sin fecha). ROC Embassies and Missions abroad. Obtenido de https://www.roc-taiwan.org/portalOfDiplomaticMission_en.html#ALL

[16] Taiwan FactCheck Center (sin fecha). History. Obtenido de https://en.tfc-taiwan.org.tw/en_tfc_301/

[17] Wu, V. (2021). Boba Diplomacy: Bubble Tea's Influence on Taiwan's Soft Power. (sin fecha). Glimpse from the Globe. Obtenido de https://www.glimpsefromtheglobe.com/regions/asia-and-the-pacific/boba-diplomacy-bubble-teas-influence-on-taiwans-soft-power/

Por último, cabe señalar que ningún otro país del mundo realiza encuestas sobre la identidad de sus ciudadanos con la misma frecuencia e intensidad que Taiwán. Desde 1992, el Centro de Estudios Electorales de la Universidad Nacional Chengchi realiza un seguimiento anual de cómo se identifica la población: como «taiwaneses», «chinos» o una combinación de ambos. Esta herramienta refleja e influye en la dirección de la identidad nacional de la isla, ya que los medios de comunicación, los legisladores y las ONG citan regularmente estas cifras para validar propuestas políticas y campañas públicas. En un escenario en el que la legitimidad de su soberanía es continuamente cuestionada por China, las encuestas pueden interpretarse como un esfuerzo deliberado por destacar la existencia y el crecimiento de una identidad taiwanesa independiente. De este modo, el escrutinio constante de la identidad nacional se convierte en un discurso político en sí mismo[18].

Pero no todas las medidas que fortalecieron la identidad taiwanesa fueron diseñadas con ese propósito. En muchos casos, ciertas políticas han contribuido de una manera indirecta al fortalecimiento de la identidad taiwanesa. Es decir, aunque no sean diseñadas e implementadas con el objetivo de crear una memoria colectiva que incrementase el sentimiento nacional en contraposición a China, de una manera no intencionada, han contribuido a ello.

Este sería el caso de las políticas para la gestión del Covid-19, puesto que, aunque no fuese el objetivo inicial, se pueden apreciar ciertos efectos secundarios sobre la concepción taiwanesa: Durante los primeros dieciséis meses de la pandemia, Taiwán registró sólo 1.057 casos totales y 11 muertes, manteniendo una de las tasas de letalidad más bajas del mundo[19]. El exitoso manejo de la pandemia por parte del gobierno demostró su capacidad para actuar de manera independiente, proyectando una imagen de eficiencia ante la comunidad internacional en un momento en que China enfrentaba críticas por su respuesta inicial al brote.

De igual manera, la avanzada legislación de Taiwán en favor de los derechos de la comunidad LGTBIQ+ ha destacado a la isla como un modelo en la región, ya que en 2019 Taiwán se convirtió en el primer país asiático en legalizar el matrimonio entre

[18] Zhou, Y. (2024, 10 de enero). Ahead of key election, Taiwan's identity politics shapes views on China. Axios. Obtenido de https://www.axios.com/2024/01/10/taiwan-elections-china-identity-taiwanese

[19] Cheng, T. (2021). How has Taiwan navigated the pandemic? Economics Observatory. Obtenido de https://economicsobservatory.com/how-has-taiwan-navigated-the-pandemic

personas del mismo sexo. La isla también ha implementado políticas de protección legal contra la discriminación laboral, promovido programas de educación inclusiva en las escuelas y apoyado la visibilidad a través de eventos como el Taipei Pride, uno de los mayores desfiles del orgullo en Asia.[20] Aunque estas políticas no fueron concebidas con un objetivo nacionalista, su implementación ha reforzado la imagen de un Taiwán progresista y contrastando con las restricciones impuestas por el gobierno chino.

Por último, cabe comentar que Taiwán ha convertido la protección y promoción de sus pueblos indígenas en una estrategia clave para consolidar su identidad nacional y diferenciarse de China. Destaca la creación del Consejo de Asuntos Indígenas (CIP) en 1996 y la promulgación de la Ley de Derechos Básicos de los Pueblos Indígenas en 2005[21] en línea a su narrativa de nación democrática y respetuosa de los derechos humanos, en marcado contraste con las denuncias de represión étnica contra minorías como los uigures y tibetanos en China.

En última instancia, todas estas medidas componen un discurso global que, en lugar de enunciarse explícitamente en un único documento, se encuentra en políticas y acciones públicas que revelan la intención del gobierno. Desde los primeros esfuerzos por mantener una identidad china bajo Chiang Kai-shek hasta las políticas actuales encaminadas a promover una identidad claramente taiwanesa, el discurso ha evolucionado y, con él, la autopercepción de la sociedad.

Agentes que interactúan con dicha identidad

Aunque no ostentan el poder político formal, las acciones, percepciones e influencia de la población y las empresas como agentes también contribuyen significativamente a la construcción de una identidad taiwanesa diferenciada.

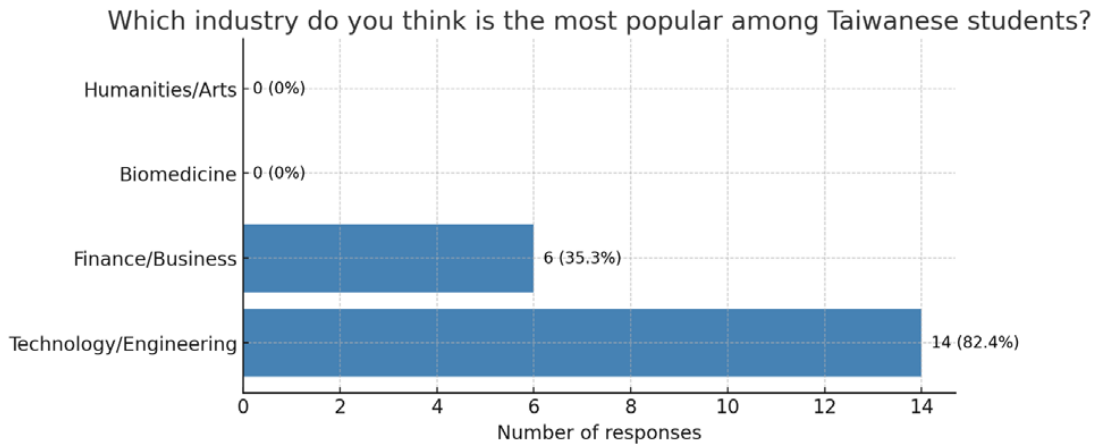
Las empresas interactúan con la identidad taiwanesa a través de sus resultados económicos, su reputación internacional y su percepción social. Entre las empresas taiwanesas, una destaca tanto por su escala como por su impacto: Taiwan

[20] Huang, A. (2019). Taiwán se convierte en el primero de Asia en legalizar el matrimonio entre personas del mismo sexo. Amnistía Internacional. Obtenido de https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2019/05/taiwan-same-sex-marriage-law/

[21] Consejo de los Pueblos Indígenas. (s.f.). Sitio web del Consejo de los Pueblos Indígenas. Obtenido de https://www.cip.gov.tw/en/index.htm

Semiconductor Manufacturing Company (TSMC). Fundada en 1987, TSMC es el principal fabricante de chips del mundo, con más del 92% de la fabricación de chips más avanzados[22]. En este contexto, la percepción de la sociedad taiwanesa es que TSMC representa la cúspide del desarrollo tecnológico del país y una validación de que puede liderar la escena internacional. Además, los taiwaneses son conscientes de la dependencia de su país de la empresa tecnológica como garantía de su seguridad frente a la amenaza china, lo que ha dado lugar al concepto de «Escudo de Silicio»[23]. Sin embargo, no existen pruebas empíricas de este sentimiento colectivo en relación a TSMC y es por ello que se han llevado a cabo una serie de entrevistas[24] para comprobarlo:

Gráfico 1: Pregunta de la entrevista sobre la popularidad de la industria



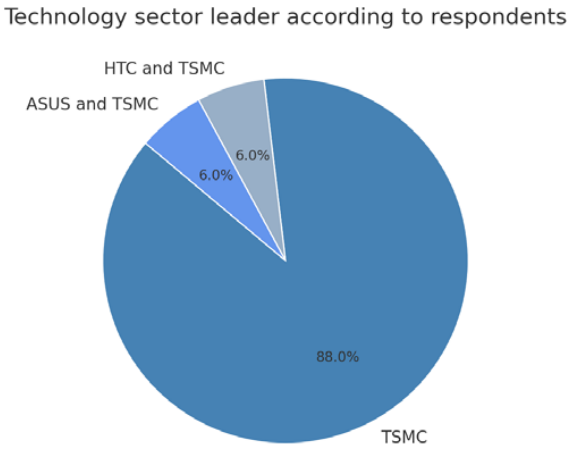
Fuente: Elaboración propia con datos recogidos a través de una encuesta.

En primer lugar, se observa que la aspiración a conseguir un empleo en TSMC es común entre la población taiwanesa, ya que el 82,4% de los encuestados cree que el sector tecnológico es el más popular (Gráfico 1) y, de ellos, el 88% considera a TSMC líder en ese sector (Gráfico 2). Además, el 75% califica la importancia de la empresa para la economía taiwanesa entre 8 y 10. Esta percepción popular de la empresa podría derivarse, por un lado, del prestigio profesional que ofrece y, por otro, de la estrecha

[22] Varas, A. (2021). Strengthening the global semiconductor supply chain in an uncertain era. Boston Consulting Group. Obtenido de https://www.bcg.com/publications/2021/strengthening-the-global-semiconductor-supply-chain
[23] Cronin, R. (2022). Semiconductores y el «escudo de silicio» de Taiwán. Centro Stimson. Obtenido de https://www.stimson.org/2022/semiconductors-and-taiwans-silicon-shield/
[24] Fuente de elaboración propia: encuesta con una muestra compuesta por 17 ciudadanos taiwaneses, con edades comprendidas entre los 18 y los 60 años.

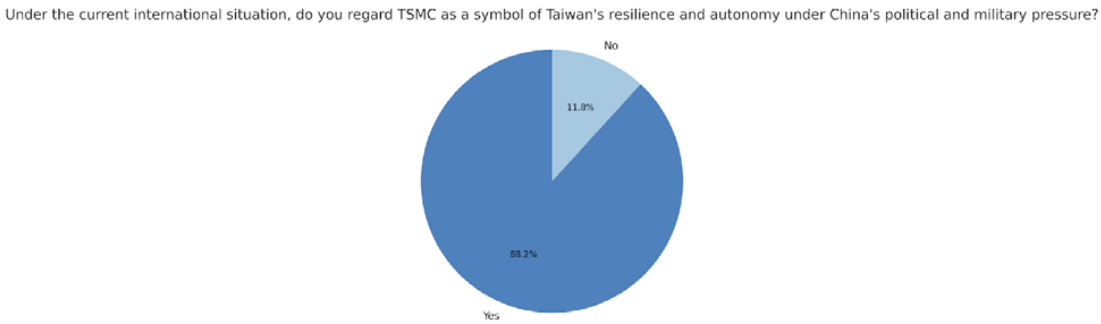
relación con su orgullo nacional. Para poner a prueba esta teoría, pregunté cuál creían que era el motivo de esta asociación, a lo que el 88,2% de los entrevistados respondió que TSMC no sólo era una fuente de empleo, sino un símbolo de resistencia y autonomía frente a la presión china (Gráfico 3).

Gráfico 2 : Pregunta de la entrevista sobre liderazgo sectorial.



Fuente: Elaboración propia con datos recogidos a través de una encuesta.

Gráfico 3: Pregunta de la entrevista sobre la percepción social de TSMC.



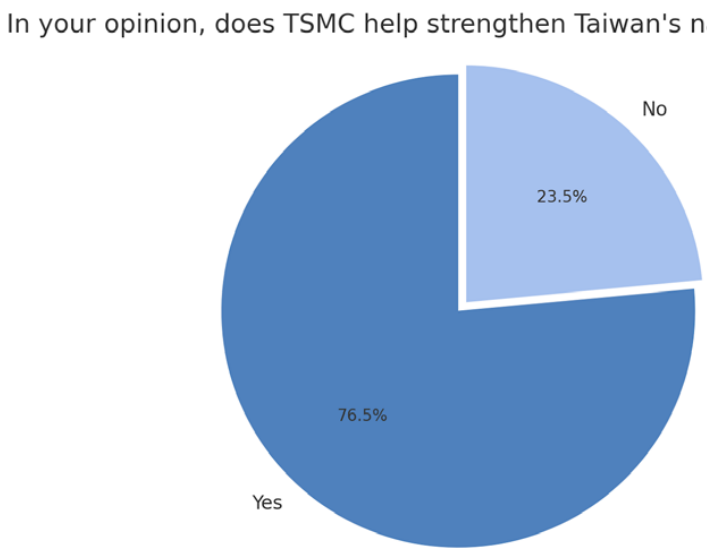
Fuente: Elaboración propia con datos recogidos a través de una encuesta.

Esta serie de testimonios adquiere especial relevancia al situarse en el contexto de las recientes iniciativas de Estados Unidos: amenazas de aranceles sobre los semiconductores taiwaneses e incentivos del CHIPS Act[25]. En las entrevistas realizadas, un 76,5 % de los participantes subrayó que la presencia de TSMC contribuye a la seguridad de la isla (Gráfico 4). De hecho, como advirtió uno de los entrevistados, «sin

[25] Servicio de Investigación del Congreso. (2024). Semiconductores: U.S. industry, global competition, and federal policy (R46581). Obtenido de https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46581

TSMC, Taiwán no es nada» , dado que es el principal argumento para que la comunidad internacional y, en particular, Estados Unidos mantengan su compromiso de defensa de la isla. Asimismo, muchos señalaron que el onshoring de capacidad en EE. UU. con el CHIPS Act podría desviar talento y recursos, reduciendo gradualmente el peso estratégico de Taiwán y erosionando las razones que justifican su protección frente a posibles agresiones[26].

Gráfico 4 : Pregunta de la entrevista sobre el papel de TSMC en la seguridad nacional.



Fuente: Elaboración propia con datos recogidos a través de una encuesta.

Esta percepción revela hasta qué punto la propia existencia de la empresa se entiende como un escudo protector, un elemento que obliga al mundo a preocuparse por el futuro de Taiwán. Por eso, a la siguiente pregunta, el 78,6% respondió que el gobierno debería priorizar y proteger a la empresa. En otras palabras, la población es consciente del papel de TSMC como pieza insustituible en la cadena de suministro mundial que refuerza la posición de Taiwán en el tablero geopolítico y le proporciona poderosos aliados, como Estados Unidos. Así, la protección gubernamental de TSMC, como las inversiones en infraestructuras, los incentivos fiscales y el apoyo a proyectos de I+D, se interpreta no sólo como una estrategia económica, sino también como una reafirmación de la identidad

[26] Consejo de Relaciones Exteriores. (2023). Transcripciones: La geopolítica de los chips: el «escudo de silicio» de Taiwán. Obtenido de https://www.cfr.org/blog/silicon-showdown-how-us-policy-redrew-global-semiconductor-map

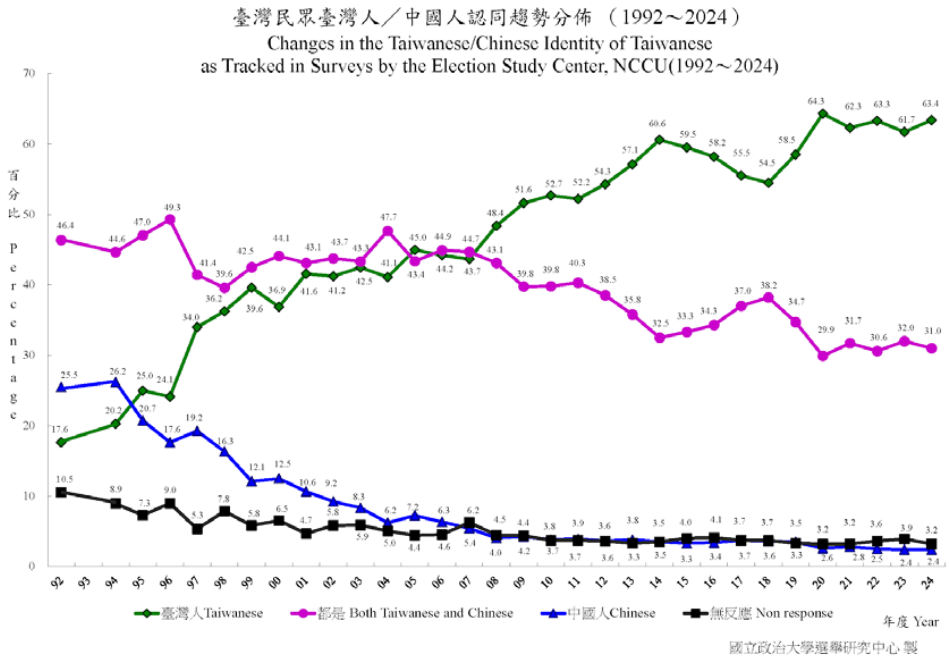
taiwanesa y de la necesidad de protegerla como nación independiente en la escena mundial. En este sentido, la empresa deja de ser un mero actor económico y se convierte en un pilar fundamental de la estrategia de supervivencia nacional.

El segundo agente que interactúa con la identidad taiwanesa es la propia población, dado que con ellos reflejan este cambio en la conciencia popular. Por ejemplo, después de que el equipo de béisbol de Taiwán ganara el título de la Premier12 de la WBSC en 2024, el capitán del equipo, Chen Chieh-hsien, celebró un home run decisivo señalando el espacio en blanco de su camiseta «Chinese Taipei», donde debería aparecer «Taiwan». A pesar de competir bajo el nombre de «Chinese Taipei» por presiones externas, estos gestos subrayan que la identidad taiwanesa ya no es sólo una construcción impuesta por medidas políticas, sino una realidad profundamente arraigada en la conciencia colectiva del pueblo.

El fenómeno analizado se refleja también en las estadísticas. Según datos recientes del Centro de Estudios Electorales de Taiwán, que muestran un aumento significativo del porcentaje de personas que se identifican exclusivamente como taiwanesas: del 17,6% en 1992 al 64,3% en la actualidad. En contraste, los que se consideran exclusivamente chinos han disminuido drásticamente, del 25,5% al 3,6%. Esta trayectoria -ilustrada en el Gráfico 5- demuestra que la consolidación de la identidad taiwanesa ha sido rápida y decisiva

Gráfico 5: Cambios en la identidad taiwanesa/china de los taiwaneses.

Fuente: Centro de Estudios Electorales NCCU, 2024.



La transformación de la identidad taiwanesa también resuena en la escena internacional a través de la solidaridad digital. Es el caso, por ejemplo, de la Milk Tea Alliance, un movimiento que surgió originalmente como un simple meme en respuesta a la presencia de comentaristas nacionalistas chinos en las redes sociales. Lo que en un principio fue una «pelea» en Internet, acabó convirtiéndose en una coalición de resistencia informal. Así, la Milk Tea Alliance no solo fomenta una unidad colectiva en oposición a China, sino que también consolida la identidad taiwanesa como una realidad de base y no como una construcción política[27].

Por último, aunque el periodo analizado pueda parecer corto para definir una identidad colectiva consolidada, es crucial reconocer que la sociedad taiwanesa ha experimentado una transformación radical durante este tiempo. Esto se debe a que Taiwán experimenta una profunda división generacional entre los nacidos antes y después de 1978. Los primeros vivieron bajo un régimen autoritario y a menudo consideran la democracia un valor secundario, como reconoce un hombre entrevistado para el estudio: «Creo que la

[27] Phattharathanasut, T. (2024). The Fourth Year of the Milk Tea Alliance. E-international relations. Obtenido de https://www.e-ir.info/2024/04/08/the-fourth-year-of-the-milk-tea-alliance/

generación más joven ha tomado la democracia como una religión. Al fin y al cabo, la democracia no es más que un sistema para elegir a un idiota entre muchos idiotas.... Puede que pierda un poco de libertad viviendo bajo el régimen dictatorial, pero aún puedo vivir bien». Mientras que los llamados «Jieh Yan Shih Dai» (la generación posterior al fin de la ley marcial) han crecido en un contexto democrático. En contraste, un estudiante de 18 años dijo: «Creo que gracias a nuestra educación, mi generación ha considerado los derechos humanos como un valor universal»[28]. En definitiva, aunque para las generaciones de más edad la relación con China no se percibe de forma tan enfrentada, son las nuevas generaciones las que desempeñarán un papel central en el futuro discurso político y, por tanto, serán las impulsoras del cambio de identidad.

Gestión de la interdependencia en el estrecho

La realidad de la posición geográfica, histórica y económica de Taiwán plantea desafíos y limitaciones a las aspiraciones identitarias de Taiwán. A nivel económico, Taiwán y China mantienen una relación compleja: aunque políticamente son rivales, sus economías están profundamente entrelazadas, provocando una dependencia mutua que dificulta una ruptura tajante.

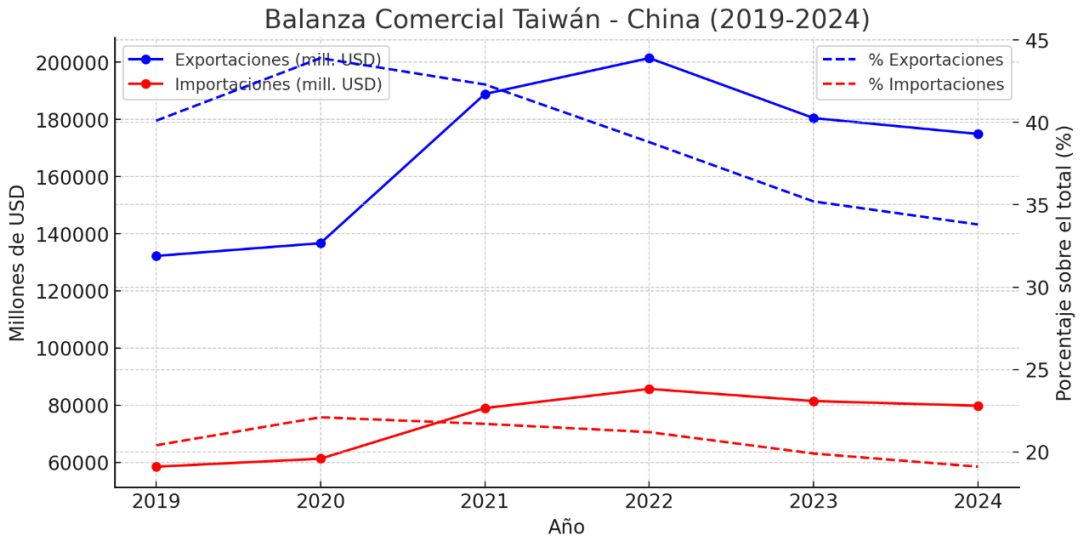
Por una parte, China resulta un destino ideal para las inversiones taiwanesas, aprovechando las ventajas de producción y acceso a un vasto mercado con productos similares. Taiwán, a su vez, en un socio estratégico clave para el desarrollo económico chino por sus semiconductores. Además, Taiwán ofrece a China una mano de obra altamente cualificada, con experiencia internacional en sectores clave como la tecnología y la innovación, respaldada por una sólida inversión estatal en investigación y desarrollo[29].

A esto se añaden los incentivos por parte de China para acercar a Taiwán sin necesidad del uso de la fuerza: beneficios fiscales, establecimiento de zonas económicas especiales y provisión de protecciones legales para los inversores[30]. Como resultado,

[28] Lee, J. C. (2020). Taiwanese Identity and Cross-Strait Conflict Resolution (Doctoral dissertation, New York University). Obtenido de https://as.nyu.edu/content/dam/nyu-as/ir/documents/Lee-Jasmine-FinalThesis.pdf
[29]Lee, C. Y., & Yin, M. X. (2017). Chinese investment in Taiwan: A challenge or an opportunity for Taiwan?. Journal of Current Chinese Affairs, 46(1), 37-59. Obtenido de https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/186810261704600103
[30] Brown, M. J. (2004). Is Taiwan Chinese?: the impact of culture, power, and migration on changing identities (Vol. 2). Univ of California Press.

China se ha convertido en el principal mercado de exportación de Taiwán, llegando a un pico de 43,9% en 2020. Además, un número significativo de taiwaneses trabaja en el continente, lo que ha fortalecido los lazos económicos y sociales entre ambas partes del estrecho. Ante esta situación, Taiwán mantiene políticas proteccionistas para preservar el superávit comercial y evitar una dependencia económica excesiva que ponga en jaque su autonomía (Gráfico 6). Consecuentemente, en 2024 la proporción de exportaciones taiwanesas a China descendió al 33.8%, desde el 43.9% registrado en 2020, reflejando una reducción significativa en su dependencia del mercado chino[31].

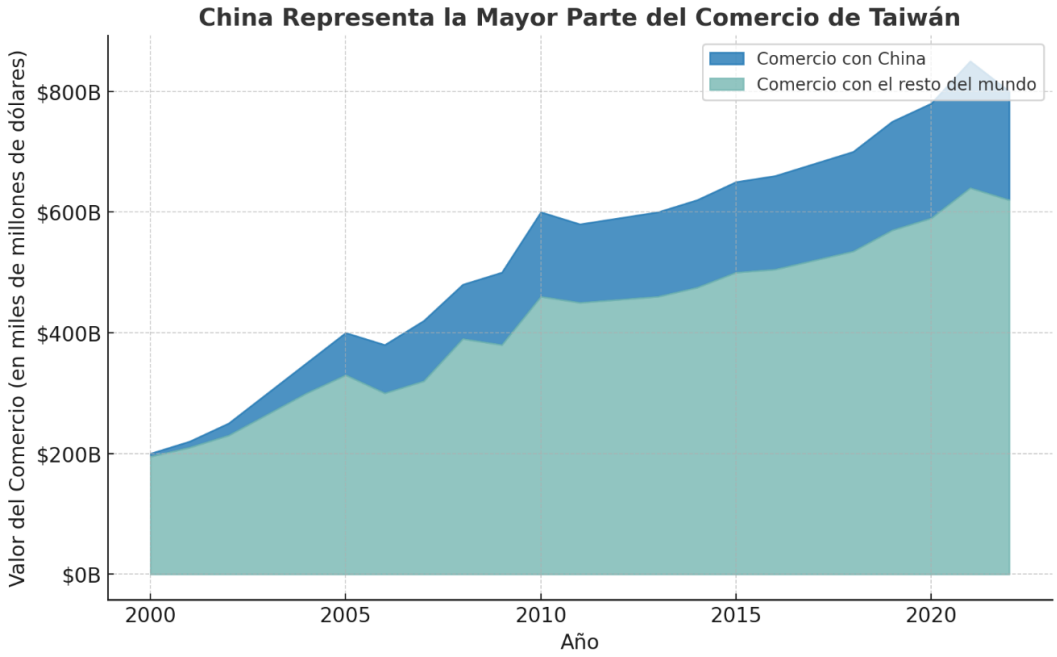
Gráfico 6: Balanza comercial Taiwán-China



Fuente: Gráfico de elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas de Taiwán.

[31] Mark, J., & Graham, N. (2023). Relying on Old Enemies: The Challenge of Taiwan's Economic Ties to China. Atlantic Council. Obtenido de https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2023/11/Relying-on-old-enemies.pdf

Gráfico 7 : Proporción del comercio de Taiwán con China

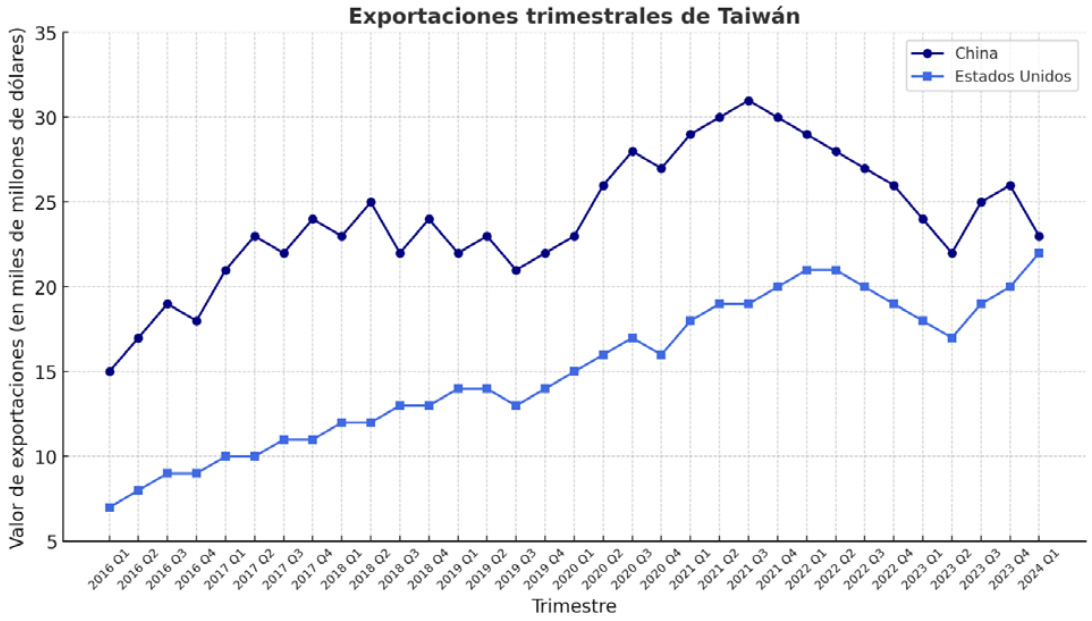


Fuente: Gráfico de elaboración propia con datos de la Administración de Comercio Internacional de Taiwán.

A su vez, opta por la diversificación de sus mercados de exportación ya que, durante años, China y Hong Kong representaron una parte dominante de las exportaciones taiwanesas, lo que hacía a Taiwán vulnerable a cambios en la política económica de Pekín. En mayo de 2025, las exportaciones taiwanesas a Estados Unidos alcanzaron un récord de 15.515 millones de dólares, lo que representa un incremento del 87,4% en comparación con el mismo mes del año anterior y supera por primera vez las exportaciones a China. También se dispararon las exportaciones hacia los países de la ASEAN (27,8%) y Corea del Sur (21,1%)[32].

[32] Ministerio de Finanzas de Taiwán (Junio 2025). Anuncio de las estadísticas mensuales de exportaciones e importaciones. Obtenido de https://service.mof.gov.tw/public/Data/statistic/trade/news/11405/11405_%E8%8B%B1%E6%96%87%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF.pdf

Gráfico 8 : Exportaciones de Taiwán a China y EE.UU



Fuente: Gráfico de elaboración propia con datos de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos[33]

A pesar de esta intención de reducir la dependencia comercial, la relación sigue siendo crucial para ambas economías. Adicionalmente, aunque el gobierno taiwanés ha promovido una identidad diferenciada, la población de la isla mantiene tradiciones, valores y costumbres que reflejan su herencia histórica compartida con el continente. Estas similitudes no solo influyen en la percepción identitaria de los taiwaneses, sino que también actúan como un elemento que modera la separación política entre ambos actores. En primer lugar, el idioma es un vínculo esencial en la relación cultural entre Taiwán y China. El mandarín estándar es la lengua oficial en ambos territorios, facilitando la comunicación y el acceso mutuo a medios de comunicación, literatura y educación[34]. En segundo lugar, las festividades tradicionales reflejan una continuidad cultural significativa. Tanto en China como en Taiwán, el Año Nuevo Chino es la celebración más importante del año, con reuniones familiares, banquetes tradicionales y rituales que

[33] Sitter, K. (2025). U.S.-Taiwan Trade and Economic Relations. Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos. Obtenido de https://www.congress.gov/crs-product/IF10256

[34] Wang, H. L. (2004). National culture and its discontents: The politics of heritage and language in Taiwan, 1949-2003. Comparative Studies in Society and History, 46(4), 786-815. Obtenido de https://www.ios.sinica.edu.tw/people/personal/hlwang/hlwang2004-3.pdf

simbolizan la prosperidad y la continuidad generacional[35]. Otras festividades, como el Festival del Medio Otoño y el Festival de los Barcos Dragón, incluyen prácticas similares de veneración a los ancestros, intercambio de regalos y eventos comunitarios, lo que refuerza la identidad cultural compartida[36]. Asimismo, las corrientes filosóficas y religiosas en ambos territorios están profundamente arraigadas en el confucianismo, el budismo y el taoísmo. Estas doctrinas han moldeado la estructura social y ética tanto de Taiwán como de China, promoviendo valores como la piedad filial, la armonía social y la importancia del mérito académico. Otro elemento clave es la gastronomía, pues la cocina taiwanesa tiene una influencia directa de las provincias chinas de Fujian y Guangdong, con platos emblemáticos como los dumplings, el arroz frito y las sopas de fideos, que son consumidos de manera habitual en ambas regiones[37]. Finalmente, muchas familias taiwanesas tienen raíces en el continente y mantienen registros genealógicos que trazan su linaje a provincias chinas, especialmente las mencionadas Fujian y Guangdong. Esta continuidad genealógica y la importancia del culto a los ancestros crean un sentido de identidad compartida que trasciende las fronteras políticas[38].

Otra limitación a la consolidación de la identidad taiwanesa es precisamente la dependencia global de los semiconductores taiwaneses. El «dilema del silicio» es una paradoja que añade una capa de complejidad a la declaración formal de independencia: Por un lado, tal y como se comentaba en el epígrafe anterior, TSMC ofrece protección ante una posible invasión china. Por otra lado, su importancia estratégica evita que la comunidad internacional apoye su independencia formal ante la posibilidad de incrementar la inestabilidad en el estrecho. La Unión Europea, Japón, Corea del Sur y otros actores clave de la economía mundial dependen de los semiconductores taiwaneses para mantener la competitividad de sus industrias tecnológicas. La Ley de Chips de la UE señala que, en 2022, más del 60% de los chips utilizados por las empresas europeas procedían de Taiwán. Mientras tanto, Japón y Corea del Sur confían en la isla para abastecer a sus sectores de automoción y telecomunicaciones

[35] Hsieh, J., & Chou, Y. H. (1981). Public aspirations in the New Year couplets: a comparative study between the People's Republic and Taiwan. Asian Folklore Studies, 125-149. Obtenido de https://www.jstor.org/stable/1177861
[36] Zhang, N. (2025). Charting the history traditional Chinese festivals. Chinese social sciences net. Obtenido de http://english.cssn.cn/skw_culture/CULTURE_Horizontal/202502/t20250218_5846652.shtml
[37] Assmann, S. (2024). Culinary heritage in Asia: National and regional identities–Reflections from the field. Routledge Open Research, 3(6), 6. Obtenido de https://routledgeopenresearch.org/articles/3-6/v1?src=rss
[38] Meyer, M. (2012). Remembering China from Taiwan: Divided Families and Bittersweet Reunions after the Chinese Civil War (Vol. 1). Hong Kong University Press.

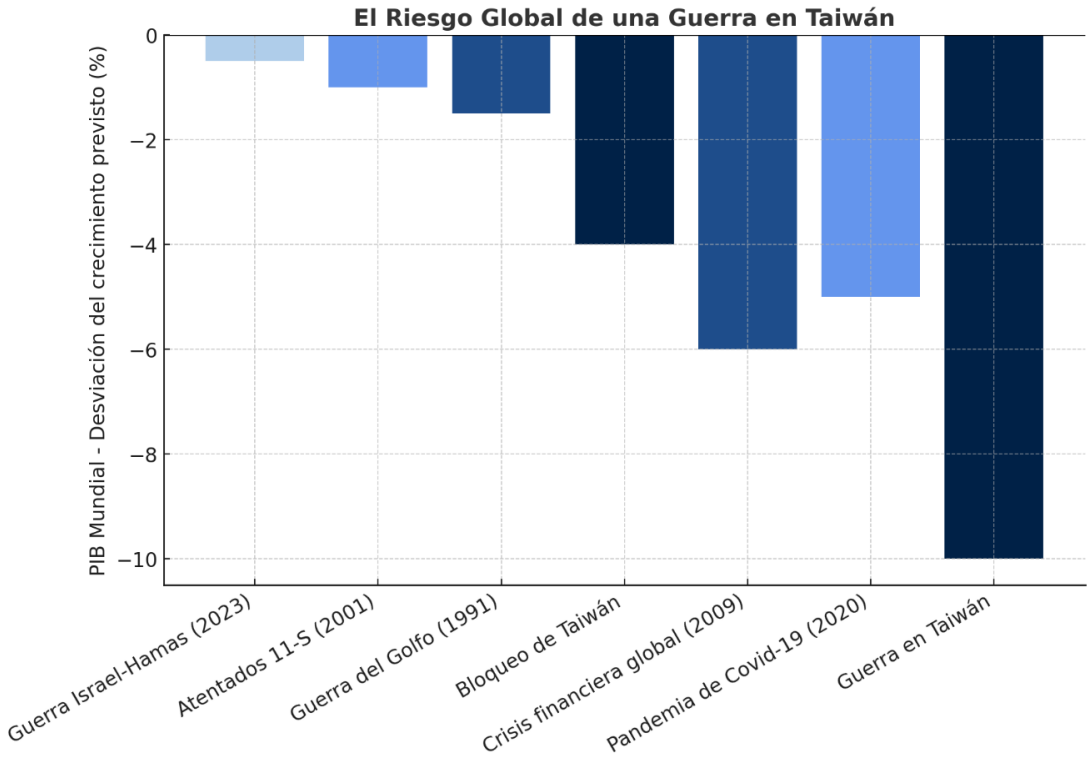
respectivamente[39]. Ante este escenario, la mayoría de las potencias internacionales tienen un fuerte incentivo para evitar una escalada del conflicto y preservar la estabilidad en el estrecho de Taiwán. La Unión Europea, aunque ha expresado su apoyo a la democracia taiwanesa, ha evitado adoptar una postura de confrontación con China. Por su parte, Pekín entiende que una invasión implicaría la destrucción de la infraestructura tecnológica taiwanesa, ya sea por daños colaterales o por una estrategia de «tierra quemada» ejecutada por Taipéi para evitar que sus fábricas caigan en manos chinas[40]. Esta paradoja refuerza el statu quo actual: si bien la identidad taiwanesa ha ganado autonomía y el papel indispensable de TSMC en el ecosistema mundial de semiconductores la protege, también limita que avance en su consolidación en cualquier giro hacia la independencia formal. Tal y como se analiza en el gráfico siguiente, cualquier paso en falso corre el riesgo de desencadenar una catástrofe económica paralizante en todo el mundo: en comparación con otros choques recientes, como la crisis financiera de 2009 o la pandemia COVID-19 de 2020, una guerra en Taiwán amenaza con un colapso mucho mayor del PIB mundial[41]. En consecuencia, ninguna gran potencia -ya sea Estados Unidos, China, la UE, Corea del Sur o Japón, entre otras- desea una guerra por la autodeterminación de Taiwán. Todas prefieren mantener el statu quo existente antes que arriesgarse a un conflicto impulsando cualquier cambio irreversible en el estatus político o la identidad de Taiwán.

[39] Tung, C. Y. (2024). Taiwan and the global semiconductor supply chain. ROC, Taiwan site, Taiwan Representative Office in Singapore. Obtenido de https://roc-taiwan.org/uploads/sites/86/2023/08/20230824-TAIWAN-AND-THE-GLOBAL-SEMICONDUCTOR-SUPPLY-CHAIN.pdf

[40] Yadav G. & Reason R. (2023). Evaluating Taiwan's Tactics to Safeguard its Semiconductor Assets Against a Chinese Invasion. Centro de Seguridad Bristol AI. Obtenido de https://bristolaisafety.org/assets/files/taiwan-2bfcc399939f0566c45b2dd5516d5a3b.pdf

[41] Scott, M. (2024). A War Over Taiwan Is a $10 Trillion Risk. Bloomberg Economics. Obtenido de https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2024-01-09/economy-risks-latest-taiwan-war-would-cost-world-10-trillion

Gráfico 9 : Impacto en el PIB de una posible guerra en Taiwán

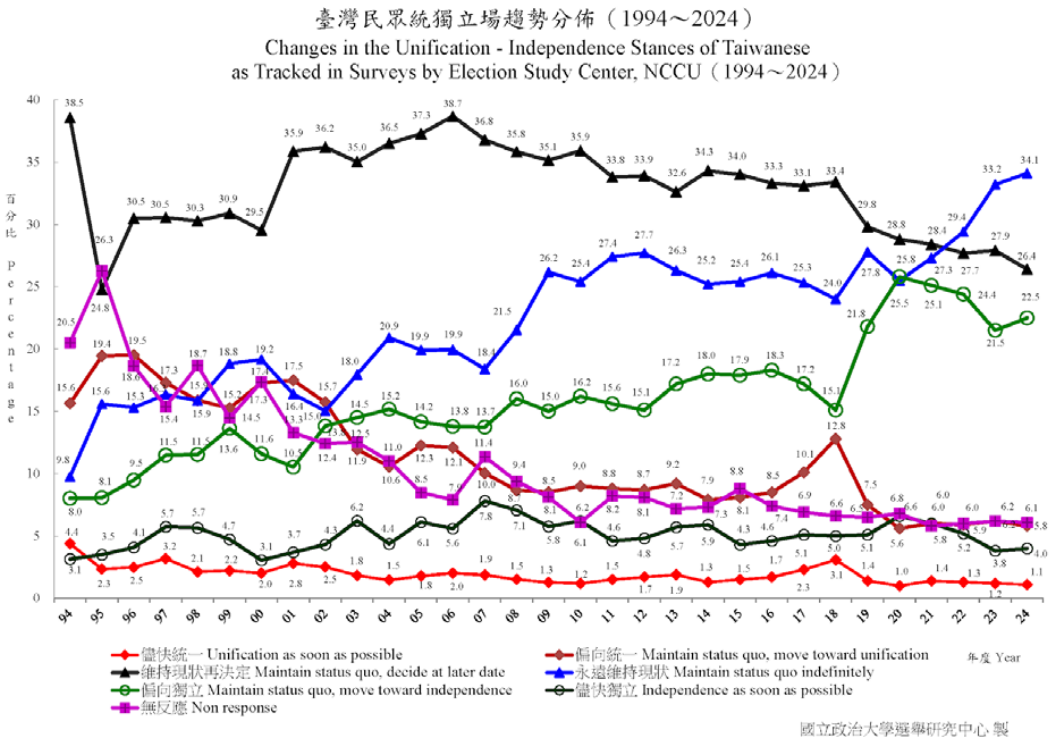


Fuente: Gráfico de elaboración propia con datos de Bloomberg Economics, IMF.

En este contexto, no solo los actores internacionales han optado por la prudencia, sino que la propia población taiwanesa también se inclina mayoritariamente por la preservación del statu quo. Esta preferencia responde a una combinación de factores, entre los que destaca la conciencia de los riesgos asociados a una declaración formal de independencia. Los datos del gráfico 10 expuesto a continuación muestran que una parte significativa de los ciudadanos de la isla prefiere evitar decisiones drásticas que puedan desatar una crisis de gran escala. La opción de «mantener el statu quo indefinidamente» ha sido la que mayor crecimiento ha experimentado en las encuestas de opinión, con un porcentaje que oscila entre el 18% y el 34.1% en las últimas dos décadas, alcanzando este último máximo en 2024. De manera complementaria, la postura de «mantener el statu quo y decidir más adelante», que solía ser la más popular, ha ido decreciendo en los últimos años hasta representar el 26,4% en 2024. Por último, la opción de «mantener el status quo, pero en camino a la independencia», aunque se ha mantenido como tercera opción a lo largo de los años analizados, cabe resaltar que

ha experimentado un pico en los últimos 6 años llegando al 22,5% actual. En conjunto, estas cifras indican que actualmente más del 80% de los taiwaneses optan por una estrategia de espera y estabilidad, conscientes de los riesgos que implicaría un cambio abrupto en su estatus político. En contraste, el apoyo a posiciones más extremas sigue siendo minoritario: la opción de «independencia lo antes posible» apenas alcanza el 4% en 2024.

Gráfico 10 : Cambios en las posturas de unificación-independencia de los taiwaneses.



Fuente: Chengchi University – Election Study Center.

Otro aspecto relevante que refuerza esta tendencia es la disminución sostenida del porcentaje de encuestados que optaban por no responder. Mientras que en 1994 esta opción representaba un 24,8%, su proporción ha descendido de manera constante a lo largo de las décadas, situándose en apenas un 6,2% en 2024. Este cambio sugiere un mayor grado de implicación política de la población taiwanesa de la mano de una creciente toma de conciencia sobre la importancia de su situación geopolítica y las consecuencias de cualquier alteración del statu quo. De hecho, dado que las posiciones extremas han permanecido relativamente estables, es razonable inferir que gran parte

de quienes antes se abstenían de responder han pasado a adoptar una posición activa en favor del statu quo. Esto indicaría que, a medida que los taiwaneses han accedido a más información sobre los riesgos estratégicos de una confrontación con China, han tendido a optar por una postura que prioriza la estabilidad y la seguridad de la isla.

En definitiva, la evolución de estos datos refuerza la hipótesis de que el desarrollo de una identidad taiwanesa propia choca con barreras geopolíticas que reducen su margen de maniobra. Mantener el statu quo se convierte en la opción menos arriesgada para todos los actores implicados. Para China, la anexión de Taiwán es una cuestión de legitimidad política, pero el coste de una invasión, tanto en términos económicos como diplomáticos, sigue siendo demasiado elevado. Para Estados Unidos y sus aliados, asegurar la isla sin provocar una guerra abierta es un reto estratégico que requiere disuasión militar combinada con una gestión cuidadosa de las relaciones con Pekín. Por último, para la propia Taiwán, la situación actual le permite reforzar su identidad y autonomía sin desencadenar una confrontación directa que podría resultar catastrófica.

Conclusiones

El desarrollo de la identidad taiwanesa en las últimas décadas ha evidenciado una transformación significativa en la percepción que los propios ciudadanos tienen de su nación. Inicialmente, predominaba la idea de que su población seguía siendo china, una narrativa sostenida por el régimen de Chiang Kai-shek y reforzada por su aspiración de recuperar el continente. Sin embargo, la democratización de Taiwán a finales del siglo XX marcó un punto de inflexión en la construcción de una identidad nacional no solo en términos políticos, sino también culturales y sociales. Este proceso de diferenciación no ha sido únicamente el resultado de decisiones gubernamentales directas, sino también de narrativas indirectas de agentes secundarios como empresas y ciudadanos, fortaleciendo la identidad taiwanesa de manera estructural.

No obstante, la segunda parte de este estudio ha demostrado que, si bien el aumento de la identidad taiwanesa es una realidad innegable, su consolidación plena se enfrenta a serias limitaciones. La interdependencia con China sigue siendo un factor estructural en múltiples dimensiones: económica, cultural y geopolítica. A pesar de los esfuerzos de diversificación, China sigue siendo uno de los principales socios comerciales de Taiwán

y un destino clave para sus exportaciones e inversiones. En el ámbito cultural, los lazos históricos y las tradiciones compartidas continúan siendo un recordatorio de la conexión profunda entre ambos territorios. Pero es en el plano geopolítico donde las restricciones se hacen más evidentes: el reconocimiento formal de Taiwán como un Estado independiente no solo desafiaría directamente a China, sino que desestabilizaría el equilibrio estratégico en el Indo-Pacífico, con consecuencias globales derivadas de su hegemonía en el sector de los microchips.

Ante este escenario, Taiwán busca mantener el statu quo, consolidando de facto la soberanía taiwanesa sin hacer declaraciones que pudieran desencadenar represalias por parte de Pekín. Paralelamente, el status quo ha sido respaldado por la comunidad internacional, que, aunque reconoce implícitamente la autonomía de Taiwán, evita otorgarle un reconocimiento oficial que pudiera desatar una escalada del conflicto. En definitiva, si bien el sentimiento de pertenencia a una nación diferenciada de China ha crecido considerablemente, los lazos históricos, culturales y económicos siguen siendo inquebrantables. Es así que la identidad taiwanesa se define en la intersección entre factores internos y externos: en el día a día ha evolucionado hasta convertirse en una realidad palpable, pero su materialización en términos de independencia formal sigue estando limitada.

María Herrero Martínez

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

88/2025 31 de octubre de 2025

Félix Ortega Medina *

Las EMSP como herramientas geopolíticas, ¿fin de una era?



Las EMSP como herramientas geopolíticas, ¿fin de una era?

Resumen:

Tras lo que parece la disolución de la EMSP rusa de mayor actividad y presencia, WAGNER y la sustitución por una entidad similar pero dependiente del Ministerio de Defensa ruso, la decisión a tomar por los estados es si prescindir de herramientas que les proporcionan la ausencia de responsabilidad y hasta cierta impunidad por herramientas que controlan, pero les aleja de la impunidad.

A lo largo de este artículo de opinión se expondrán los argumentos de cada una de las opciones y el panorama actual.

Palabras clave:

Mercenario, influencia, cognitivo, geoestrategia.

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.

PMSCs as geopolitical tools, the end of an era?

Abstract:

After what seems to be the dissolution of the most active and present Russian PMSC, WAGNER, and the replacement by a similar entity but dependent on the Russian Ministry of Defense, the decision to be taken by the states is whether to dispense with tools that provide them with the absence of responsibility and even a certain impunity for tools that they control, but it distances them from impunity.

Throughout this article, the arguments of each of the options and the current panorama will be presented.

Keywords:

Mercenary, influence, cognitive, geoestrategic.

Las EMSP[1] como herramientas geopolíticas, ¿fin de una era?

No cabe duda que el empleo de este tipo de compañías conlleva innumerables ventajas en el plano operativo (personal adiestrado y bien equipado de forma casi inmediata, como las más significativas), en el plano geopolítico (principalmente la ausencia de atribución legal ante la comunidad internacional o su menor coste económico que un despliegue de fuerzas convencionales) y también en el plano nacional (reduce o incluso elimina un reclutamiento lo que minimiza el coste social de un conflicto y una falta de afección ante las bajas).

Pero también tiene aspectos negativos como su falta de eficacia contra una fuerza opositora fuertemente organizada (o incluso un enemigo convencional) en el largo plazo[2] o las habituales y reiteradas sospechas de violaciones del derecho internacional humanitario que les suelen acompañar.

El presente artículo de opinión no pretende abogar en favor o en contra de la existencia o actividades de las EMSP (con un mercado actual en crecimiento) sino examinar el empleo que hace de ellas Rusia como herramienta geopolítica; aunque como consecuencia de su actuación en la ilegítima invasión de Ucrania, parece estar modificando este enfoque al intentar subordinarlas a su estructura gubernamental vía ministerio de defensa o ministerio de interior.

Este incremento de mando y control se contrapone a la perdida de anonimato (ausencia de atribución y por ello casi impunidad) o de la flexibilidad que les caracteriza. ¿Estamos ante el final de un ciclo?

Debemos recordar que, aunque la legislación rusa es muy severa en cuanto a la legalidad de este tipo de compañías en su territorio, Rusia no es una nación signataria del documento de Montreaux y ninguna de sus EMSP se acoge a los códigos de conducta que, voluntariamente suscritos, intentan regular sus actuaciones profesionales.

[1] Empresas Militares y de Seguridad Privada
[2] https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/evolución-legal-de-la-figura-del-mercenario-en-el-conflicto-de-ucrania-¿respeto-o-soslayo-al-dih- consultado el 28 de marzo de 2025.

Para identificar hacia donde quiere orientar un líder su política exterior, se pueden considerar dos factores[3], los documentos oficiales y los hechos como las acciones militares.

A estas acciones haremos referencia, pero no solo en el caso ruso, teniendo así la oportunidad de comparar con otros enfoques, como los Estados Unidos de América, China o Turquía.

Desde el origen en Crimea

Existe un consenso generalizado en situar el origen público de las EMSP rusas en Crimea en 2014 con la aparición de documentos gráficos de los denominados «hombrecillos verdes».

Aunque son escasas las EMSP rusas que han sido hechas públicas, existe o ha existido una miríada de ellas que algunos estudios[4] cifran casi en cuarenta.

Con ocasión de la ilegítima agresión de Rusia sobre Ucrania este número se ha multiplicado como consecuencia del incremento exponencial de la demanda.

Además de la existentes (*REDUT, PATRIOT* o *CONVOY* por citar sólo algunas), surgieron otras, por ejemplo, la empresa *GAZPROM* se cree que estableció tres compañías privadas de seguridad (*POTOK, FAKEL y PLAMYA*) con la misión la seguridad de sus instalaciones fuera de la Federación Rusa, aunque es probable que al menos dos de ellas se integrarán en el Ministerio de Defensa al inicio de la ilegítima agresión a Ucrania.

No solo han cosechado éxitos pues avanzando a 2022, en Gossi (Mali), Wagner protagonizó uno de sus mayores fracasos al intentar culpar a las fuerzas armadas francesas del asesinato de civiles y posterior intento de ocultación en una fosa común, ignorando que hoy en día nos hallamos en un campo de batalla transparente y mediante la observación de un UAV[5] se pudo desarticular esta narrativa ante la opinión pública.

3 https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2320887/neo_eurasianismo_en_el_kremlin_2025_dieeeo16.pdf/ebfa3a4d-9eb3-4c19-7154-cb9dc5d6c53e?t=1741004130088 consultado el 10 de marzo de 2025.

4 https://molfar.com/en/blog/catalog-of-russian-pmcs/ consultado el 25 de febrero de 2025.

5 Unmanned Air Vehicle por sus siglas en inglés.

El caso de las unidades de Fuerzas Armadas «patrocinadas»

Con motivo de la auto denominada operación especial rusa en Ucrania también se han detectado unidades de las fuerzas armadas rusas «patrocinadas» por oligarcas, ciudades o incluso gremios de trabajadores como el batallón de los Urales o el batallón Tatarstan que no entrarían en la categoría de EMSP al estar encuadradas dentro del ministerio de defensa de la Federación Rusa.

Estos patrocinadores no se inmiscuyen en el mando y control de dichas unidades, limitándose sólo y exclusivamente a la aportación pecuniaria (ya sea en concepto de complemento a la nómina, mejoras de equipo o incluso aumento de la manutención).

Aspectos legales

La constitución rusa en su artículo 13.5[6] refleja la absoluta prohibición de crear unidades armadas y en el artículo 359 de su código penal tipifica como delito la figura del mercenario. Es una de las pocas naciones que no solo incorpora la definición de mercenario del artículo 47.2 del Protocolo I del Convenio de Ginebra, sino que además, desarrolla en profundidad algunos aspectos adaptando la figura del mercenario a la actualidad.

Aun así, en septiembre de 2021, el propio ministro de asuntos exteriores Sergey Lavrov, reconoció con un paralogismo la existencia de una EMSP rusa, que había firmado un contrato legal con el gobierno de Mali.

Tras el motín de la EMSP Wagner (que trataremos posteriormente), el 14 de febrero de 2024, el presidente Putin firmó una ley[7] de enmiendas al código penal y al código procesal penal, ampliando los delitos, penas y circunstancias relacionados con el sabotaje, traición y la seguridad para citar:

> «Además, todos los activos utilizados o destinados a financiar el terrorismo, actividades extremistas, un grupo organizado, una unidad armada ilegal, una red criminal (asociación criminal) o cualquier actividad contra la seguridad de la Federación de Rusia estarán sujetos a confiscación.»

[6] http://www.constitution.ru/en/10003000-02.htm consultado el 15 de febrero de 2025.
[7] http://en.kremlin.ru/acts/news/73448 consultado el 20 de marzo de 2025.

Esta clara advertencia, aún con la ambigüedad de la redacción, ya anticipa la requisa patrimonial que sufriría quien fundase una EMSP, si no contase con el beneplácito del Kremlin.

La «marcha de la justicia» (junio 2023)

En la rueda de prensa del 10 de junio de 2023, Nikolai Pankov, viceministro de Defensa[8], aseguró ser un éxito el reclutamiento, incluido entre las formaciones de voluntarios (nótese la ironía) que cifró en más de cuarenta e informó que estas tendrían que formalizar un contrato antes de finales de ese mismo mes, lo que les conferiría status legal; para ello el ministerio de defensa desarrollaría un procedimiento a seguir.

Una tras otra se fueron subordinando en mayor o menor medida ya que no necesariamente debían integrarse en la estructura operativa del ministerio de defensa. Los departamentos de inteligencia también requerían de estos servicios, e incluso el ministerio de interior.

Pero Wagner, liderada por su CEO Y. Prigozhin (en realidad no era un comandante táctico) había adquirido un papel demasiado protagonista como para subordinarse sin más. Más allá de las desavenencias públicas con ciertas autoridades del Ministerio de Defensa o del suculento negocio, tenía línea directa con Putin (quien asistió y condecoró personalmente a varios de los caídos de este grupo), integraba en sus actividades sociales a miembros de la Duma, reclutaba en las cárceles, compraba armamento fuera de Rusia prescindiendo de los canales gubernamentales e incluso tenía su propia obra social en beneficio de «sus caídos».

Wagner era un actor muy útil, pero por otro parte muy molesto en el plano doméstico sobre todo teniendo en cuenta la ilegalidad de su actividad ante el derecho ruso y los reiterados encontronazos, una vez confirmado públicamente por Y Prighozin tanto su existencia como su liderazgo, con ciertas autoridades del Ministerio de Defensa a quienes llegó a insultar además de culpar por la falta tanto de munición como de equipo y por ende, de fracasos en Ucrania a través de las redes sociales.

[8] https://t.me/mod_russia/27277 consultado el 10 de marzo de 2025.

Tras lo que Prigozhin consideró un punto de no retorno, un bombardeo de fuerzas de Wagner por las unidades militares de la Federación Rusa (sin embargo, el propio Ministerio de Defensa calificó esta información de «bulo»), inició hacia Moscú lo que denominó la *marcha de la justicia* llegando a situarse a 150 km de la capital.

Para encontrar una solución, fue necesaria una negociación entre el presidente de Bielorrusia y el CEO de Wagner, posteriormente refrendada por el presidente de la Federación Rusa ya que las unidades rusas desplegadas ante Wagner no fueron capaces de detenerles e incluso las fuerzas de Kadyrov, una vez recibida la orden de detener la marcha de Wagner, no consiguieron llegar de manera oportuna para cumplir su misión.

Tras el «motín»

A los combatientes de Wagner se les ofreció integrarse en las unidades militares participantes en la autodenominada Operación Especial en Ucrania (mediante una relación contractual con el Ministerio de Defensa de la Federación Rusa) o trasladarse a Bielorrusia manteniendo su contrato existente con Wagner, siempre que durante el motín no hubiesen participado en el derramamiento de sangre.

En paralelo, las redes sociales de Wagner mantuvieron su presencia en el ciberespacio, y mientras aseguraban estar en reuniones con responsables del Ministerio de Defensa para reanudar la contratación y sus actividades, se vanagloriaban de la acción social para con las familias tanto de heridos como de fallecidos, aunque curiosamente, como si fuese una concesión voluntaria o un peaje impuesto, publicitaban el reclutamiento para con otras determinadas unidades militares convencionales.

Establecieron nuevos canales de Wagner en Bielorrusia (principalmente telegram) publicitando todo tipo de actividades sociales, demostraciones o ejercicios tácticos relativamente muy cerca de las fronteras de la OTAN (Letonia, Lituania y Polonia) así como de la frontera con Ucrania, en clara ostentación de fuerza.

Bielorrusia también sacó partido de esta situación al organizar un mayor número de unidades militares, denominadas fuerzas especiales, que fueron instruidas por los miembros de Wagner, así como la impartición de clases y seminarios en las academias militares bielorrusas.

Pero, en un país (Bielorrusia) donde la formación de grupos mercenarios está estrictamente prohibida y la creación de empresas de seguridad muy restringidas, se vio con recelo desde las naciones occidentales que la única empresa privada de seguridad autorizada a disponer de armamento (decreto del ministerio de interior de 22 de marzo de 2021[9]), *GuardService*, recibiera armamento, equipo e instrucción de los miembros de Wagner. Curiosamente la única empresa privada de seguridad estrechamente relacionada con la cúpula del gobierno de Bielorrusia.

Algunos analistas creyeron estar ante una nueva EMSP preparada y alertada para actuar en Ucrania mediante acciones de sabotaje o una rápida incursión hacia Kiev como parte de una operación militar. En cualquier caso, se cree que obligó a Ucrania a mantener una reserva para contrarrestar esa posible ofensiva e hizo, probablemente, incrementar los niveles de alerta en las fronteras OTAN.

De vuelta en Rusia, las autoridades clausuraron el centro de instrucción de Molkino (Krasnodar Krai) y la sede de San Petersburgo, denominada *Wagner Center*[10] *y* ahora reconvertida en mausoleo, vio desaparecer sus carteles distintivos. Pero sus redes sociales seguían activas llamando a sus miembros a la calma en espera del posterior desarrollo de los acontecimientos.

De todas formas, no era la primera vez en la historia moderna de Rusia, que una EMSP y su estructura académica era desarticulada por los servicios de seguridad de la Federación Rusa tras adquirir cierta notoriedad (como el caso de la EMSP *ENOT*).

Dos meses después del motín (y dos días después del fallecimiento dePrigozhin) el presidente Putin firmaba un decreto por el que obligaba a las formaciones de voluntarios a realizar un juramento a la bandera rusa[11].

[9] https://pravo.by/upload/docs/op/W22136726_1622667600.pdf consultada el 15 de marzo de 2025.
[10] Según declaraciones de E. Prigozhin «El Wagner Center es un grupo de edificios con lugares para inventores, desarrolladores de proyectos, especialistas en TI, fabricantes experimentales y varias empresas emergentes»
[11] https://www.themoscowtimes.com/2023/08/25/putin-signs-decree-forcing-paramilitary-fighters-to-swear-oath-a82251 consultado el 3 de marzo de 2025.

África cambio de modus operandi, relevo con Afrika Corps (AC).

En paralelo, el general Yunus-bek Yevkurov, viceministro de defensa, en septiembre de 2023 visitó Burkina Faso y Mali[12], probablemente para informar a esos gobiernos que los contratos con Wagner seguían en vigor y serían cumplidos. Quizás tenga relación esta preocupación con el sentido del voto de estos países africanos en el seno de la Organización de Naciones Unidas cada vez que se presentaba, desde febrero de 2022, una propuesta de condena o reproche hacia Rusia ante la agresión a Ucrania.

Y si bien es cierto que la intención última del Ministerio de Defensa de la Federación Rusa parecía ser la de integrar las estructuras de Wagner en AC forzando la situación mediante la limitación de los salarios y disminución cuando no denegación de los apoyos logísticos, la evolución de la situación en Ucrania originó que una parte de AC tuviese que retornar desde África y se mantuviesen ambas estructuras operativas, al menos temporalmente.

Incluso el embajador ruso en Costa de Marfil, Alexei Saltykov en declaraciones a medios locales afirmó que Rusia cooperaría con todas las organizaciones interregionales en su apoyo al pan-africanismo. Preguntado por temas conflictivos como Wagner aseguró que Wagner iba a dejar de existir y su lugar lo ocuparía AC.

Esta información fue desmentida desde las redes sociales de Wagner que incluso publicitaron un mapa político de África en el que se apreciaba en algunos países la bandera rusa y en otros el logotipo de Wagner. Así, cada audiencia tuvo el mensaje esperado, aunque el despliegue declarado por Wagner se fue reduciendo durante 2024.

Esta situación vino a agravarse con las consecuencias de la emboscada sufrida por Wagner y las fuerzas armadas malienses a finales de 2024. A la derrota táctica y una posible sinergia entre los Tuaregs y los terroristas de JNIM se añadieron las declaraciones de Andrey Yusov[13], portavoz de la agencia de inteligencia militar ucraniana reconociendo su participación.

[12] https://www.france24.com/en/africa/20230920-notorious-russian-general-master-spy-duo-organise-in-africa-after-prigozhin-s-demise consultado el 1 de marzo de 2025.

[13] «*los rebeldes han recibido información, y no solo información, que permitió una exitosa operación militar contra criminales de guerra rusos*» https://www.theguardian.com/world/article/2024/jul/29/ukranie-military-intelligence-claims-involvement-in-deadly-wagner-ambush-in-mali consultado el 10 de abril de 2025.

Al final, Mali y Níger rompieron relaciones diplomáticas con Ucrania. En fechas posteriores, Mali expulsó a la embajadora sueca Kristina Kühnel como consecuencia de unas declaraciones relacionadas con esta emboscada.

Estas mismas redes de Wagner publicitaron que aun existiendo un despliegue de AC en Guinea Ecuatorial, este país había concedido una suculenta concesión de sus puertos principales a una compañía turca, *Albayrat*, vinculada presuntamente con políticos de ambos países lo que desde Wagner se considera una clara alusión a la falta de visión política de los responsables en la Federación Rusa.

Desde finales de 2024 y en el primer trimestre de 2025, se estarían redesplegando en África un número significativo de miembros de AC que habrían estado operando en Siria, lo que ha impulsado sus acciones (son tropas con un nivel muy alto tanto en adiestramiento como en equipamiento).

Pero siguen siendo estructuras separadas. En las ofertas de empleo publicitadas, AC demanda intérpretes de inglés, francés y español (por su despliegue último en guinea) mientras que Wagner sólo contrata intérpretes de francés.

Esto se debe a que Wagner, actualmente, publicita que solo despliegan en Mali, República Centro Africana y Bielorrusia mientras que AC dice estar en África, en la autodenominada operación especial de Ucrania o donde «la Madre Patria lo demande», ante las quejas aparecidas en sus canales de Telegram por presuntos miembros de AC que aseguran haber firmado un contrato para desplegar en África y encontrarse actualmente en suelo ucranio.

También mantiene diferencias en la captación. Mientras en Wagner se firma un contrato con la empresa y no se puede transferir personal que tenga un contrato en vigor con las fuerzas armadas debiendo finalizar previamente dicha relación contractual a su ingreso en Wagner, en AC se firma el contrato con el Ministerio de Defensa de la Federación Rusa y es posible transferir personal ya contratado con dicho ministerio siempre que (1) no esté desplegado en la autodenominada operación especial y (2) sus superiores lo autoricen.

Como curiosidad, a la hora de seleccionar los candidatos en AC tienen prioridad los miembros de las fuerzas especiales, determinadas unidades selectas y «los miembros de Wagner», citación expresa y sin ninguna referencia a cualquier otra EMSP.

Precisamente la presencia de antiguos miembros de Wagner es publicitada para incrementar la captación. La única restricción para AC es captar personal en activo en la Guardia Fronteriza o en el Ministerio del Interior.

En la parte intelectual, para contrarrestar la cercanía de Wagner con *Casa Rusia* (herramienta de marcada influencia gubernamental) en Africa se ha establecido la «*Iniciativa Africana*»[14] en ayuda de AC (lo que implica que ambas siguen instrucciones de Moscú) que actúa a manera de centro de pensamiento con campañas cognitivas siendo una de las últimas la difusión de una entrevista a *Aleksander Dugin* en la que explica cómo Rusia apoya plenamente su interpretación del pan africanismo.

Todo ello plenamente alineado con las cumbres ministeriales Rusia Africa celebradas donde además de los plenarios, Rusia reconoció haber firmado acuerdos bilaterales y por supuesto, el Plan de acción del fórum de partenariado Rusia Africa 2023 - 2026.

A modo de analogía con las unidades de drones, indicar que en agosto de 2024 se estableció un centro denominado *Rubicón* a manera de centro de excelencia en lo referente a drones abarcando no solo instrucción sino también desarrollo técnico o incluso desarrollo de tácticas, técnicas y procedimientos de empleo, nada novedoso pues esta iniciativa ya fue implementada en el centro Wagner.

En octubre de 2024 fue visitado por el ministro de Defensa Andréi Belousov[15] e incluso a finales de 2024 se publicitó la idea de elevar a servicio independiente dentro de las Fuerzas Armadas rusas todo lo relacionado con drones.

Los objetivos militares son claros, centralizar tanto el conocimiento como la instrucción y adiestramiento, reorganizar las unidades existentes (destinando así al personal en puestos duplicados y por ende ahora sin misión a tropas de asalto) y facilitar el mando y control.

Pero hay otros objetivos como integrar las diferentes organizaciones civiles y unidades de voluntarios que han surgido a lo ancho de la geografía rusa y han estado colaborando en la autodenominada operación especial, subordinándoles dentro del ámbito del Ministerio de Defensa.

[14] https://afrinz.ru/en/ consultado el 4 de abril de 2025
[15] https://www.vedomosti.ru/politics/news/2024/10/11/1068074-belousov-proinspektiroval consultado el 22 de marzo de 2025.

En resumen, la misma política que se estableció para las EMSP. Cabe la duda sobre si se trata de centralizar por estar en tiempos de guerra (economía de medios) o para evitar lo sucedido con las EMSP al menos en lo que respecta al protagonismo alcanzado.

Aunque las posibilidades de empleo de drones en un escenario de guerra hibrida son inimaginables.

Pero Rusia no es la única nación…

En enero de 2025 durante la tregua entre Israel y Hamas se procedió al establecimiento de un checkpoint en la división entre la parte sur y norte de Gaza donde fue inmediatamente desplegado un consorcio de EMSP.

Este consorcio está formado por varias compañías, la EMSP *UG Solutions*[16] fundada en 2023 y con sede en Carolina del Norte (EEUU), la empresa *Safe Reach Solution (SRS)* con sede en Wyoming (EEUU) y especializada en planificación y logística a las que se unió una EMSP egipcia. Significar que EE. UU. es nación signataria del documento de Montreaux desde septiembre de 2008 mientras que Egipto no se ha adherido a dicho documento.

Todo ello una vez constatado el rechazo de Israel a una fuerza de Naciones Unidas, la negativa de Hamas a que alguna EMSP israelí desplegara en dicha zona y las reticencias de todos los actores estatales ante un despliegue de fuerzas de una tercera nación continuado en el tiempo debido al difícil equilibrio a mantener.

Este empleo permite a EE. UU. tener ojos en el terreno con el beneplácito de casi todos los actores estatales, ya que al no vestir uniforme (ni portar banderas) no se traslada una imagen de fuerzas de ocupación y las fuerzas regulares no afrontan riesgos (letales o no) que la sociedad civil en la actualidad se muestra reacia a asumir.

Recupera así su papel de actor principal (cuando no juez o garante) en dicho escenario, gracias precisamente a las EMSP.

Al resto de actores regionales les permite llegar a un entendimiento satisfactorio realmente pragmático al emplear compañías de bajo perfil público, carentes de

[16] https://www.theguardian.com/world/2025/jan/30/us-private-armed-contractors-gaza-checkpoint consultado el 22 de marzo de 2025.

actuaciones previas controvertidas, sustentadas económicamente por terceros estados y sin necesidad de exponer sus propias fuerzas armadas.

China representa otro modelo paradigmático de empleo de esta herramienta, caracterizada por su bajo perfil público, signataria del documento de Montreaux desde septiembre de 2008 y con varias de sus empresas como miembros del ICOCA[17] (La asociación internacional de código de conducta que garantiza el respeto a los derechos humanos por las empresas de seguridad privadas).

No es partidaria de emplear recursos oficiales como el Ejército Popular Chino, fuera de sus fronteras, debido a su política de pacífica coexistencia (no injerencia, no agresión, respeto a la soberanía e integridad territorial, así como igualdad entre países) y para no tensionar las áreas en las que se encuentran sus intereses, tanto económicos como sociales (sentimientos de animadversión hacia la comunidad china principalmente).

Para ello, en septiembre de 2009 aprobó mediante el decreto 564, el Reglamento sobre la administración de servicios de seguridad y de guardia, publicado en la gaceta de 30 de octubre de 2009 por la que se legaliza de facto las compañías privadas de seguridad (PSC por sus siglas en inglés) a diferencia de las compañías privadas militares (PMC por sus siglas en inglés) que siguen estando prohibidas. Aunque el adjetivo «privada» no sea más que una sutil ironía.

Estas compañías tienen misiones de entrenamiento, asesoramiento y seguridad, aunque disponen de restricciones muy severas en cuanto a la tenencia y empleo de armamento (deben cumplir con la legislación del país donde se hallen trabajando y la legislación china) lo que origina que se subcontraten ciertos servicios con fuerzas o milicias locales, no exentos de polémica, en lo referente principalmente al cumplimiento de los derechos humanos.

Unido a la barrera idiomática que impide la integración de personal de otras nacionalidades en estas compañías el férreo control que China ejerce sobre ellas, prácticamente les obliga a ser empleadas solo en defensa de los intereses chinos sin posibilidades de entrar en el mercado internacional de las EMSP.

[17] https://icoca.ch consultado el 20 de marzo de 2025

También influye las escasas referencias existentes sobre instrucción, adiestramiento y equipo, aspectos que según esas referencias podrían ser bastante mejorables.

Precisamente, fuentes del gobierno estadounidense[18] consideran que «*Los contratistas de seguridad privada de la República Popular China operan en diferentes áreas de África, principalmente para proteger los intereses comerciales de la República Popular China*».

Otro aspecto por considerar es si su tarjeta de presentación como nación «no colonialista» es la antesala a un neocolonialismo económico gracias precisamente, entre otros, al empleo de sus EMSP.

Caso distinto, pero también de interés a efectos de este documento es el caso de Turquía (país no adherido al documento de Montreaux) con una EMSP de muy bajo perfil público en cuanto a sus actividades, pero sacada a la luz por su actuación en África precisamente por las redes sociales de Wagner, denominada *SADAT*.

Esta EMSP, con un muy marcado componente religioso[19], también se relaciona con un centro de pensamiento denominado *ASSAM*.

De facto, el hijo del fundador y actual presidente de la junta en ambas organizaciones, Melih Tanriverdi, los describió[20] como elementos de poder blando de Turquía, llegando incluso a afirmar en medios de comunicación social que coordinada sus acciones con el servicio de inteligencia turco[21], por lo que a efectos de este documento queda establecido su posicionamiento como herramienta geopolítica enmarcada en el neootomanismo turco.

Conclusiones

Tras el futuro cese de hostilidades (la palabra paz se antoja lejana) en Ucrania, y mientras no surjan (o se reactiven) otros conflictos, Rusia dispondrá de suficientes recursos humanos para actuar en otros escenarios de manera holgada (actualmente

[18] https://www.congress.gov/crs_external_products/IF/PDF/IF12566/IF12566.6.pdf consultado el 24 de marzo de 2025.
[19] https://www.sadat.com.tr/download/SADAT-eng-full-v02.pdf consultado el 20 de marzo de 2025.
[20] https://assam.org.tr/index.php/en/news/news/yumusak-guc-unsuru-olarak-assam-ve-sadat-en.html consultado el 21 de marzo de 2025.
[21] https://nordicmonitor.com/2021/03/turkish-paramilitary-firm-sadats-ceo-admits-it-works-with-the-turkish-intelligence-agency-mit/ consultado el 20 de marzo de 2025.

África) mientras mantiene una significativa y amenazante tasa de cobertura en sus unidades regulares[22].

Se antoja harto improbable que elimine totalmente las EMSP o las obligue a integrarse en la iniciativa *Afrika Corps* pues perdería una herramienta que ha demostrado ser muy útil para ejercer su influencia alejando e incluso evitando conceptos poco agradables como atribución legal o responsabilidad ante la comunidad internacional, máxime si nos referimos a «presuntas violaciones del derecho internacional».

Incluso perdería la oportunidad de poder pivotar su apoyo de uno a otro bando dentro del mismo conflicto, como ha ocurrido en la guerra civil sudanesa.

Además, son herramientas que no solo no detraen recursos económicos, sino que algunas son autosuficientes e incluso rentables.

Desde la marcha de la libertad o motín, Rusia ha preferido mantener al grupo Wagner en determinadas áreas casi con una falsa plena autonomía. Ni le ha impulsado ni le ha desarticulado.

A largo plazo y de no existir una lucha de egos dentro del ministerio de defensa de la Federación Rusa, todo induce a pensar en la fundación de una nueva EMSP por algún oligarca cercano a los círculos de poder del Kremlin sin relación, al menos aparente, con Wagner recuperando así cierta «penumbra» necesaria para poder operar en la zona gris. Mientras tanto en el medio plazo, la secuencia de eventos induce a pensar que quieren mantener a Wagner en estado latente pero operativo hasta una total absorción.

Aunque no es descartable otros escenarios plausibles como la continuidad de Wagner o su propia refundación perdiendo todo lo que implica la marca Wagner.

El resto de las naciones contratantes (según la terminología del documento de Montreaux) continuarán en mayor o menor medida empleando estas herramientas en beneficio de su política exterior sobre todo en esta nueva época en la que la batalla cognitiva es la protagonista y las EMSP una útil herramienta.

A manera de epilogo indicar que el pasado 6 de junio desde los perfiles sociales de Wagner se difundió un documento en el que anunciaban su marcha de Mali con una

[22] De hecho, desde abril de 2025 no se permite la captación para AC de tropa, suboficiales o en los primeros empleos de oficial mientras estén en activo.

intrigante frase final «Misión cumplida, la EMP Wagner regresa a casa», mientras en paralelo seguían ofertando puestos de trabajo tanto logísticos como operativos.

*Félix Ortega Medina**
Teniente Coronel
Analista, Grado en Derecho

Documento
Opinión

89/2025 3 de noviembre de 2025

Jacobo Morillo Llovo *

Los swing states, otra cara del orden multipolar

Los swing states, otra cara del orden multipolar

Resumen:

El planeta ya no es tablero de un poder único y hegemónico. La interdependencia ha superado a la autonomía. Hoy, ante cada episodio en erupción en el globo, queda más en evidencia la decadencia de un sistema defectuoso que ha sido incapaz de evolucionar y minimizar sus deficiencias tras décadas de vigencia.

El auge de China parece dirigir el mundo a otra bipolaridad, sin embargo, el papel de las potencias menores ha variado. El orden de fuerzas ha mutado y muestra un tablero que concede flexibilidad estratégica a las segundas espadas del orden internacional. La dispersión de los ejes de poder, con la reubicación de la arquitectura industrial y reformulación de las líneas comerciales, han acelerado los tiempos hacia la multipolaridad, en cuya transición han surgido los denominados *swing states.*

Se trata de potencias regionales que han desarrollado una posición de fuerza dentro del sistema mundial gracias a su versatilidad de trato hacia Este y Oeste. Actores con un marcado poder regional con vínculos poliédricos y presencia multisectorial en un contexto propicio para hacer valer su papel internacional. Tales características se reducen a seis países: India, Turquía, Indonesia, Arabia Saudí, Brasil y Sudáfrica.

Palabras clave:

Geopolítica, multipolaridad, potencias medias, regionalización.

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

The swing states, another face of the multipolar order

Abstract:

The globe is no longer the chessboard of a single, hegemonic power. Interdependence has surpassed autonomy. Today, with each crisis emerging around the planet, the decline of a defective system becomes more evident – a system that has failed to evolve and address its inherent shortcomings despite endure for decades.

China´s ascent appears to be guiding the world toward a new form of bipolar order. Nevertheless, the role of secondary powers has advanced. The balance of forces has changed, revealing a global ecosystem that now grants strategic flexibility to the medium players to empower their-selves on the international theatre. The dispersion of power axis – along with the relocation of industrial hubs and the reshaping of trade routes – has accelerated the transition toward multipolarity. In this evolving landscape, the so-call swing states have emerged.

These regional powers have established strong position withing the global system due to their versatile approach toward both the East and the West. They are influential actors with significant regional authority, complex relationships, and a presence across multiple sectors, operating in an environment conductive to reinforce their international position. These attributes are embodied by six countries: India, Turkey, South Africa, Indonesia, Saudi Arabia and Brazil.

Keywords:

Geopolitics, multipolar order, swing states

Introducción

El camino hacia la multipolaridad está creando un ecosistema del que debemos ser conscientes. Más allá de las potencias predominantes como China y Estados Unidos, o potencias decadentes como Rusia, o actores medianos estrechamente próximos a la órbita occidental, como Japón, Corea del Sur, Israel, Australia y la UE, ha quedado patente la existencia de otro grupo. Los *swing states* retratan la nueva realidad geopolítica, una que no entiende de bloques fijos, sino de vínculos económicos y sinergias de ópticas globales que no exigen alianzas estratégicas en una única dirección.

No obstante, no todos los países se pueden permitir esta posición. Se trata de potencias medias, fuerzas regionales con utilidades geopolíticas ya delineadas y conocidas en escenarios específicos, cuya ubicación y proyección les permiten un despliegue estratégico diversificado entre la rivalidad de las potencias globales[1].

El ciclo de fragmentación de la globalización que atravesamos ha favorecido la estatura geopolítica de estos países. La cadena de suministros, la dispersión de los ejes industriales y el desplazamiento del centro de gravedad económico a Asia ha rediseñado el margen de maniobra de cada actor dentro del panteón internacional, otorgándoles la posibilidad de maniobrar entre las esferas de influencia de potencias globales, por medio de acuerdos tácticos y sectoriales.

La amplitud del margen de maniobra mencionado quedó demostrada con la reacción de estos países tras la invasión total rusa de Ucrania. Estas naciones no siguieron la estela occidental en el marco de sanciones para castigar a Vladimir Putin, de hecho, jugaron sus cartas y han sacado beneficio del contexto. Maniobras como las de Turquía o India dejan a la vista las nuevas dinámicas de poder: Ankara ha servido de salvoconducto a la élite rusa para mover su capital; India es de las naciones que más negocios multisectoriales mantiene con Moscú; y Arabia Saudí ha acordado junto con Rusia, como paladines de la OPEP+, los precios y producción de crudo.

La dispersión económica de cada una de estas naciones sirve de medidor para monitorizar los ritmos de la multipolaridad, amén de su impacto en las dinámicas de poder. La permeabilidad de los bloques permite firmar acuerdos de naturaleza táctica

[1] Cuaderno de Estrategia 225. 'Potencias medias: Transitando hacia un orden multipolar', Instituto Español de Estudios Estratégicos. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/cuaderno-de-estrategia-225

bajo el pragmatismo de los líderes, a pesar de tratarse de actores competidores o de rivales de sus propios aliados.

Estos países están en posición de explotar el contexto de rivalidad entre Washington y Pekín para maximizar las relaciones bilaterales con cada una de ellas sin arriesgar sus vínculos. Se ha visto con Arabia Saudí, India o Turquía por hacer valer su presencia internacional, pero Indonesia, Sudáfrica y Brasil han mostrado una predisposición semejante desde la particularidad de sus respectivas posiciones.

En cuanto al orden de fuerzas, se ha transitado hacia una regionalización: las grandes potencias demandan cada vez más incidir a través de actores regionales para que el cauce de sus intereses se defina a su favor. Estados Unidos en Oriente Medio ha escenificado a través de su triangulación de alianzas con Israel y Arabia Saudí, y explica su ímpetu para que estas dos potencias regionales abran relaciones oficiales. Si esto sucediera, Estados Unidos cristalizaría su peso en la región a merced de dos actores predominantes, cuya alianza fortalecería a ambas y cambiaría la línea de flotación geopolítica de la región.

Estos países no están alineados con las grandes potencias de una forma que les impida explotar las nuevas dinámicas geopolíticas. Gozan de una flexibilidad geoeconómica que han aprovechado para hilar redes comerciales y financieras que fortalezcan su posición regional y eleven su status en el teatro internacional. La desglobalización y la bipolaridad asimétrica gestada por China y Estados Unidos permite a estas potencias medias mayor margen de maniobra diplomática, que se traduce en una mayor dispersión de socios y canales de influencia, así como la multiplicación de su preponderancia en sus respectivas regiones.

El ecosistema derivado de la regionalización ha propulsado las alternativas de estas naciones, ya por sí son potencias medias. Estas nuevas dinámicas han abierto un abanico de oportunidades económicas que pavimentan las condiciones hacia la multipolaridad. Cada uno de estos países ha encontrado su canal de influencia desde la diplomacia, la infraestructura o el comercio, erigiéndolas como axis de poder. Tal fragmentación en la regionalización mencionada explica los nuevos ejes financieros, enclaves logísticos, canales diplomáticos y redes comerciales, cuya correlación de fuerzas reconfigura el mapa geopolítico.

India

En 2025 se convirtió en la cuarta economía del planeta con 4,3 billones de dólares de PIB[2], además de ser actualmente el país más poblado del planeta. Su tamaño, ubicación, arquitectura diplomática, talla demográfica y base de tecnificación e infraestructura le proporcionan los pilares para erigirse una potencia más allá de su región.

No obstante, New Delhi se enfrenta a amenazas externas y a vulnerabilidades estructurales. La enemistad con Pakistán – ambas fuerzas nucleares – y la rivalidad por la hegemonía de Asia-Pacífico condicionan su proyección exterior. Los recientes capítulos de tensión en Cachemira son un ejemplo de la perenne amenaza de guerra.

La posición internacional de la India no se entiende sin su arquitectura diplomática. New Delhi ha forjado una posición particular dentro del orden vigente. Mantiene una relación consolidada y fluida con Rusia constatada por décadas de historia; unos vínculos comerciales y de seguridad con Estados Unidos; y, a pesar de la rivalidad, unos lazos comerciales con China que definirán el epicentro económico del planeta del siglo XXI[3].

Asimismo, es miembro original de los BRICS y una de las voces más autorizadas del Sur Global, un concepto cada vez más sonoro como reclamo de contrapeso al orden occidental. Además, está dentro de QUAD (Quadrilateral Security Dialogue), una alianza estratégica informal con Japón, Australia y Estados Unidos, creada en aras de asegurar la seguridad y libertad ante el expansionismo de China en la zona y que, en paralelo, otorga a la India un canal de presión sobre Washington en la competencia de ésta por el centro de gravedad económico del globo. Su ubicación y credenciales mencionadas señala a la India como el actor más relevante de los *swing states*. El margen de manobra del que dispone, acompañado de su potencial, convierte a New Dehli en un actor con la capacidad de decantar la balanza de poder a través de sus decisiones.

[2] *"El sorpasso económico de la India a una potencia histórica es ya una realidad".* El Economista, 16 de enero de 2025. Disponible en: https://www.eleconomista.es/economia/noticias/13172310/01/25/el-sorpasso-economico-de-la-india-a-una-potencia-historica-es-ya-una-realidad-ahora-el-objetivo-es-alemania.html#:~:text=Este%20año%202025%20marca%20un,economía%20más%20grande%20del%20planeta.

[3] GLASER, John. Podcast host. "*India, the swing state?".* Cato Institute. 11 de julio de 2023. Disponible en: https://www.cato.org/multimedia/power-problems/india-swing-state

Turquía

Un país que optimiza su geografía de la mano de su líder. Recep Tayyip Erdogan sabe tratar con los dirigentes del planeta y moverse en cada tablero en el que puede sacar rédito para el país de la península de Anatolia.

A pesar de la crisis económica, Ankara ha sabido posicionar en términos geopolíticos al país, que se proyecta a Europa, Oriente Medio, Mediterráneo Oriental y Asia Central con destreza en su ambición por alzarse como un actor irrefutable dentro de la comunidad internacional. Su papel en Siria tras la caída de Asad es el último ejemplo palpable.

Se trata de un miembro de la OTAN, en cuyo territorio alberga una de las principales bases de la Alianza Atlántica, pero en paralelo mantiene unas relaciones fructíferas impregnadas de realismo con Rusia, agilizadas por la relación entre líderes.

Turquía es el país de los *swing states* que mira a más escenarios; su ubicación así se lo permite. En cada uno de estos escenarios Ankara ha sabido posicionarse y sacar rédito del contexto. Oriente Medio está viviendo una transición que apunta a Arabia Saudí por condición árabe y religiosa, sin embargo, Erdogan aún ambiciona erigirse como figura clave del mundo musulmán, acentuado en el último año tras los acontecimientos en Gaza. Asimismo, Turquía también apunta a Asia Central, con un aliado en auge como es Azerbaiyán, que le sirve de propulsor para posicionarse en una región de futuro por su condición de fuente en recursos naturales.

La gran debilidad de Turquía es su condición económica. A pesar de contar con canales externos que aseguran que la economía se mantenga a flote, tal coyuntura frena las ambiciones geopolíticas del país euroasiático. Erdogan ha facturado de manera sobresaliente la diplomacia turca, sin embargo, encuentra sus límites el contexto económico del país[4].

En nomenclatura de poder, el Gobierno en Ankara ha conseguido situar al país en una posición preferente en el panteón internacional gracias a su concepción estratégica proyectada en su política exterior. Además de ubicarse en diversidad de tableros de

[4] FOROZISH, Ali Omar. *"Turkey must adopt free markets to revitalize its faltering economy"*. Fair Obersver. 17 de abril 2025. Disponible en: https://www.fairobserver.com/world-news/turkey-must-adopt-free-markets-to-revitalize-its-faltering-economy/

valor, Turquía ha desarrollado vínculos diplomáticos, comerciales e industriales con actores antagónicos. La Turquía de Erdogan es socia de todos, pero la aliada de nadie[5].

Sudáfrica

Una potencia de África, un actor constante y un Estado consolidado en el continente. Miembro de las BRICS, lo que le otorga una posición exclusiva que escaseaba en la región hasta el año pasado, cuando Egipto y Etiopía también se adhirieron a los BRICS+.

La política exterior sudafricana ha configurado una estrategia focalizada en África, a la que aspira a dotar de autonomía y desarrollo en la misma medida que buscar su posición en el sistema internacional. La nación austral subraya la trascendencia en su política exterior por impulsar la cooperación Sur-Sur, una visión que explica el papel del Estado en el Sur Global. Esta línea política, no obstante, también aspira a mejorar los vínculos comerciales con el norte, enfatizando las relaciones con la UE[6].

África dispone de un abanico diverso de recursos naturales y Sudáfrica es de los actores incisivos por configurar una estrategia nacional, en paralelo a planes de cooperación continental para que dichos recursos se traduzcan en desarrollo y autonomía para los países africanos. Sudáfrica es consciente de los recursos estratégicos que contiene el continente como el cobalto o el coltán, uranio y tierras raras, y el papel que éstos juegan en el desarrollo de la cuarta revolución industrial[7]. Así se explica la presencia de múltiples potencias externas, como Turquía, países del Golfo, China, Rusia o miembros de la UE. El atractivo económico de África no acaba ahí, dado que se trata de un espacio en crecimiento, con una población joven cuyo crecimiento vaticina un mercado de futuro. Tales condiciones explican las inversiones de actores externos en el país en materia de infraestructura en telecomunicaciones, industria y logística.

[5] GONZÁLEZ, Rircard. *"Erdogan y los vaivenes de la política exterior turca".* Política Exterior. 11 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/erdogan-y-los-vaivenes-de-la-politica-exterior-turca/

[6] MTHEMBI-MAHANYELE, Sankie. "La política exterior de Sudáfrica". Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). 10 de julio de 2024. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2265109/La+política+exterior+de+Sudáfrica.pdf/a1dcc3aa-15f2-6289-bf09-b5bea5e15316?t=1732097350873

[7] *"Sudáfrica se posiciona para liderar la 4ª Revolución Industrial".* Video Euronews. 19 de septiembre 2019. Disponible en: https://es.euronews.com/video/2019/09/10/la-version-africana-del-foro-economico-mundial-evoca-el-reto-de-la-4-revolucion-industrial

Otra esfera en la que Sudáfrica ha mostrado sus credenciales es en materia de seguridad. A través de organizaciones africanas, ha sido actor proactivo para contener disputas y dotar de estabilidad en la medida de lo posible al continente por medio de organizaciones supranacionales como la Unión Africana[8].

A ojos de la élite sudafricana, el continente debe apostar por la implementación en infraestructuras y cadenas de valor regionales, cuya sinergia con las condiciones naturales, geográficas y demográficas pueden convertir a África en un espacio de futuro como eje comercial y logístico capaz de integrarse finalmente en las cadenas de valor global. Para ello, la diversificación económica, la tecnificación y el mercado africano deben perfilarse hacia la cooperación.

Sudáfrica aspira a ser impulsor de ejes de poder (industriales, logísticos, comerciales, financieros, culturales…) por el continente para modificar la aritmética geopolítica del planeta a favor de África, de tal forma que obtengan mayor peso en la agenda global.

Sudáfrica es de las naciones africanas mejor posicionadas. Esto no deriva únicamente de su posición geográfica, sino de su propio desarrollo como Estado, y que aspira a extenderlo. Durban dispone de uno de los mayores puertos logísticos de África, unido por un corredor terrestre con el Copper Belt, donde se encuentran las riquezas minerales más importantes del continente y Johannesburgo es un eje financiero y tecnológico continental[9]. Otro medidor de la proyección exterior de Sudáfrica lo demuestra el hecho de ser el único socio africano dentro de las asociaciones estratégicas de la UE[10]. El Gobierno sudafricano visualiza potenciar las relaciones a través de mayores vínculos multisectoriales entre la Unión Europea y la Unión Africana, con especial énfasis en materia de seguridad y energía.

Para Sudáfrica, las dinámicas proteccionistas en auge potenciadas por Estados Unidos representan una amenaza a diversas escalas, ya que representan un obstáculo al desarrollo desde una multilateralidad que la nación austral aspira a reformular en beneficio del continente africano. Su apuesta por los BRICS y el Sur Global es una

[8] AYBAR, Soraya. *"La Unión Africana: ¿Todos a una?"*. África Mundi. 27 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.africamundi.es/p/la-union-africana-una-union-por-tramos

[9] HERNANDO, Celia. *"El mapa político de Sudáfrica"*. El Orden Mundial. 16 de agosto de 2024. Disponible en: https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/mapa-politico-sudafrica/

[10] "La apuesta por Sudáfrica con inversión millonaria en medio de tensiones". France24. Podcast. 14 de marzo de 2025. https://www.france24.com/es/programas/economía/20250314-ue-apuesta-por-sudáfrica-con-inversión-millonaria-en-medio-de-tensiones-comerciales-globales

demostración por buscar el contrapeso que ubique a Sudáfrica y a su continente en una órbita económica más favorable.

Igual que se cita la posición de Brasil con respecto a la guerra de Ucrania se puede citar la posición de Sudáfrica respecto del conflicto de Israel, donde llevó la voz cantante en las reclamaciones ante la corte Internacional de Justicia.

Indonesia

Un país que pasa desapercibido por compartir región con China e India, pero cuyo crecimiento y posición abalan el potencial que a día de hoy muestra. Al peso estratégico que le otorga su geografía por estar en la linde que separa los océanos Pacífico e Índico controlando los estrechos de Malaca y de la Sonda, y ser la puerta de entrada al "mediterráneo" del Mar de Java se añade su base demográfica de 277 millones de habitantes. No obstante, es su economía que la sitúa como el sexto mercado emergente del planeta por su PIB, con un crecimiento únicamente en la última década únicamente por detrás de los dos colosos del continente[11].

Este salto cualitativo en la región de Indonesia comienza bajo el liderazgo de Joko Widodo. La modernización de la economía y una política exterior bien definida ha sido una hoja de ruta que ha caracterizado al país. No obstante, Indonesia se ha caracterizado históricamente desde su independencia en 1945 por alejarse de bloques para poder mantener su margen de maniobra en la región, siguiendo los principios de neutralidad y no alineamiento[12]. Su evolución económica y su reconocible postura exterior le ha proporcionado una posición a tener en cuenta dentro de los avatares geopolíticos del Sudeste Asiático.

La nación posee petróleo, gas y un abanico diverso de otros recursos naturales (especial importancia sus reservas de níquel para el mercado de automóviles eléctricos). Este aspecto, unido a su evolución social y confirmación económica, así como de su posición

[11]LLANDRES CUESTA, Borja. *"Indonesia, la emergencia de una potencia media con ambiciones globales"*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). 26 de noviembre de 2018. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO121_2018BORLLA-Indonesia.pdf

[12]PERA, Javier. *"Indonesia: la potencia silenciosa de Asia-Pacífico*". LISA News. 9 de enero de 2025. Disponible en: https://www.lisanews.org/geopolitica/indonesia-la-potencia-silenciosa-de-asia-pacifico/

estratégica, le otorga las bases para ser una potencia regional dado la trascendencia de los corredores marítimo que atraviesan sus aguas para el comercio global[13].

En el plano político, Indonesia celebró en 2024 unas elecciones que decidieron la llegada al poder de Prabowo Subianto. Se trata de una figura no exenta de polémica por su pasado militar implicado en campañas en Timor Oriental y Papúa[14], pero que es conocedor de las redes de poder regional y las bases económicas que sostienen al país.

El nuevo presidente subrayó la importancia de hacer de Indonesia un país autosuficiente, acorde con su discurso en materia de política exterior de no fijar alianzas que limiten la escala y dirección de sus sociedades. Asimismo, aspira a incitar la inversión en industria militar y desarrollo de las FFAA. Estas dos áreas representan uno de los mayores retos de la Administración de Subiato, que debe demostrar su capacidad para mantener la equidistancia diplomática que le permita conservar el vínculo en materia de seguridad con Washington en paralelo a los lazos económicos con Pekín[15].

El liderazgo de Indonesia en la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) refleja el trasfondo geopolítico de la nación en la región, que ha servido en los últimos años como precedente para dar muestras del papel que puede desplegar el país en el incipiente concepto del Sur Global[16].

El contexto de los países del bloque sur se ejemplifica con las dificultades de Indonesia para introducirse en mercados como el estadounidense por medio del nuevo Marco Económico de Cooperación del Indo-Pacífico (IPEF), firmado este en 2022 con la anterior Administración, cuyo objetivo era hacer de contrapeso a las sinergias económicas que estaban vertebrándose entre Indonesia y China. Las diferencias con Washington se extienden al plano de la defensa, vistas con el rechazo de Yakarta a entrar en el AUKUS, el acuerdo de seguridad creado en 2021 entre Estados Unidos, Reino Unido y Australia. En la misma línea, Indonesia mostró su crítica al QUAD, el diálogo en materia de seguridad integrado por Japón, India, Estados Unidos y Australia, por considerarla un

[13] Factbook. CIA. Disponible en: https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/indonesia/locator-map/
[14] ORTIZ DE ZÁRATE ARCE, Roberto. "Prabowo Subianto". Barcelona Center for International Affaris (CIDOB). Disponible en: https://www.cidob.org/lider-politico/prabowo-subianto
[15] AMBRÓS, Isidre. *"indonesia, el gigante tranquilo del Indopacífico reclama protagonismo"*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). 30 de mayo de 2024. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEEO57_2024_ISIAMB_Indonesia.pdf
[16] SHIDORE, Sarang. *"The return of the global South"*. Foreign Affairs. 31 de agosto de 2023. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/world/return-global-south-critique-western-power?utm_medium=newsletters&utm_source=fatoday&utm_campaign=The%20Return%20of%20the%20Global%20South&utm_content=20230831&utm_term=FA%20Today%20-%20112017

intento de suplantar las funciones de la ASEAN dentro del ecosistema asiático. Con tales posturas, Indonesia reafirmaba su talante internacional de no alineamiento y mostraba a las élites ser actor con agenda propia[17].

Las relaciones de Indonesia con China son de otra naturaleza. El pragmatismo de sus élites y la confluencia de intereses ha vertebrado una arquitectura comercial beneficiosa para ambas, pero con el riesgo de derivar en una dependencia que condicione la política exterior de Yakarta. China ya es el máximo vector comercial para Indonesia, con el añadido de ser uno de sus inversores capitales, únicamente superado por Singapur[18].

La inversión desde Pekín en Indonesia es uno de los canales de influencia que Prabowo deberá gestionar, ya que condicionará sus políticas económicas y el ritmo en la transformación industrial que el dirigente indonesio aspira a implementar para presentar al país como potencia económica.

En cuanto a China, uno de los intereses primordiales en Indonesia es el níquel[19], recurso imprescindible para el incipiente sector automovilístico eléctrico. La República Popular ya ha desplegado sus redes y compañías chinas controlan la explotación de la industria de este recurso.

Esta dinámica fructífera entre países puede entrar en erupción en caso de una escalada de tensiones en el Sudeste Asiático. La asertividad de Pekín en este espacio es una amenaza palpable y extendida entre los países de la zona, que contemplan las ambiciones de expansión del gigante asiático al mismo tiempo que se introduce en sus economías desde las que generar la dependencias[20].

El perfil nacionalista de Prabowo Subianato es otro motivo que puede dinamitar la fluidez entre gobiernos, sin embargo, su bagaje dentro del círculo de poder indonesio le hace consciente de las vulnerabilidades a minimizar y activos estratégicos con los que propulsar su posición. Sus benignas relaciones con Estados Unidos pueden ser un canal

[17] AMBRÓS, Isidre. *"indonesia, el gigante tranquilo del Indopacífico reclama protagonismo"*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). 30 de mayo de 2024. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEEO57_2024_ISIAMB_Indonesia.pdf

[18] NADA SHOFA, Jayanty. *"The Foreign Investors who invested in Indonesia in 2024"*. 31 de diciembre de 2024 Disponible en: https://jakartaglobe.id/business/the-foreign-investors-who-invested-in-indonesia-in-2024?

[19] LOTULUNG, Garry. *"El negocio de las minas de níquel en Indonesia: contratos millonarios y playas contaminadas"*. El País, 22 de abril de 2024. Disponible en: https://elpais.com/planeta-futuro/2024-04-21/el-negocio-de-las-minas-de-niquel-en-indonesia-contratos-millonarios-y-playas-contaminadas.html

[20] SANJAYA, Trystanto. *"Why Indonesia must reduce its economic dependence on China"*. .Modern Diplomacy. 13 de mayo de 2022. Disponible en: https://moderndiplomacy.eu/2022/05/13/why-and-how-indonesia-must-reduce-its-economic-dependence-on-china/

de presión hacia China en un plano táctico que permita alcanzar concesiones específicas, pero no en materias estructurales con trasfondo estratégico[21].

Indonesia está en posición de bascular sus relaciones entre colosos, gestar una necesidad estratégica para el tablero internacional y hacerse útil en escenarios como el Sudeste Asiático – por medio del ASEAN es otro canal – para mostrar sus credenciales en nomenclatura geopolítica. El país se mueve entre colosos en el centro de gravedad económico del planeta, lo que le otorga una presencia natural en el ecosistema, sin embargo, gran parte de su peso regional se medirá a través de la capacidad para mantener la equidistancia geopolítica en sus relaciones con las fuerzas regionales y globales.

Brasil

Miembro original de los BRICS, potencia en Sudamérica, pero con carencias estructurales de infraestructura de transporte, saneamiento y sostenimiento medioambiental, pero también a nivel institucional, educativo, y de inversión[22].

Una cuestión que distingue al país latinoamericano es su cambio de partitura política dependiendo del perfil de quién esté en el poder. Actualmente, con el retorno de Lula da Silva, Brasil ha recuperado su narrativa hacia el exterior de actor proactivo dentro de la Comunidad Internacional en búsqueda de cambios en una línea que se acerca más a la naturaleza del Sur Global y a los países no aliados. Su postura respecto a la guerra en Ucrania ejemplifica la dirección de su Gobierno. Se trata de una línea de política exterior muy distinta en el caso de que otro líder ocupara el poder, como ya se percibió en la legislatura anterior cuando Jair Bolsonaro a la cabeza del Ejecutivo brasileño.

Brasil está marcada por sus cambios en el Gobierno, que modifican diametralmente la línea política nacional y que condiciona la continuidad de una personalidad geopolítica estable. No obstante, se trata del país sudamericano mejor posicionado en términos geopolíticos, dada su biodiversidad, su dimensión y como motor económico y financiero

[21] *"How Subianto is making his mark on Indonesia Politics".* Stratfor. 27 de mayo de 2025. Disponible en: https://worldview.stratfor.com/article/how-subianto-making-his-mark-indonesian-politics

[22] *"La salida de Brasil: soluciones estructurales e inserción en el mercado internacional".* LlorenteyCuenca. Abril 2025. Disponible en: https://ideas.llorenteycuenca.com/wp-content/uploads/sites/5/2015/04/150417_DI_informe_especial_salida_Brasil_ESP.pdf

que representa en América Latina[23]. Este contexto multiplica el liderazgo regional si se tiene en cuenta la dirección política actual de Argentina, que deja a Brasil como la potencia sudamericana en disposición de apostar por las bases de un sistema alternativo. Esta coyuntura no es baladí, ya que deposita a Brasilia como el epicentro de poder visible en Sudamérica en su encaje en ciernes como hilo conductor con otros espacios en la idea de conformar permutas en el sistema internacional vigente.

La exclusividad de Brasil en Sudamérica en defensa de dinámicas geopolítica alternativas como los BRICS o el Sur Global le otorga un papel puntero para expandir y ser puente en proyecto de mayor escala que quieran incluir este espacio en ecosistemas económicos y geopolíticos de futuro. El Corredor bioceánico que aspira a facilitar la salida comercial de Brasil al océano Pacífico deja patente la proyección por alimentar la mirada comercial de Brasil hacia Asia. El país sudamericano tiene como máximo socio comercial a China[24], a pesar de que mantiene sus lazos clásicos continentales aún de peso con Argentina y Estados Unidos. No obstante, esta permuta en el orden de socios no deja de ser una demostración de la dirección económica de la potencia sudamericana[25].

Arabia Saudí

Raid está revindicando su posición en el mundo más allá de su papel como productor de hidrocarburos, cuya exportación le ha dado unos dividendos capaces de configurar una red de aliados preponderantes y una constelación de socios a partir de los cuales ha sido capaz de introducirse en mercados de futuro. No obstante, el primer reto del Reino saudí está en su propio Estado: una nación de 33 millones de personas – en su mayoría por debajo de la treintena – es una masa demográfica que debe encontrar su cauce social y laboral. Mohamed bin Salam (MBS) tiene el reto de configurar un Estado capaz de conjugar sus bases arcaicas con el futuro innovador que el mismo heredero vende al mundo como marca nacional[26].

[23] FAURIOL, Georges A, SCOTT B, Macdonald. *"Of the Global South, Brazilian aspirations and U.S. interest"*. Diplomatic Courier. July 22, 2024.https://www.diplomaticourier.com/posts/global-south-brazilian-aspirations-u-s-interest

[24] TOBIN, Meaghan, *"Las empresas chinas ponen la mira en Brasil"*. The New York Times. 20 de junio de 2025.Disponible en: https://www.nytimes.com/es/2025/06/20/espanol/negocios/empresas-chinas-brasil.html

[25] *"Main trade partners of Brasil in 2024, by value of exports and imports"*. Statista. 4 de marzo de 2025. Disponible en: https://www.statista.com/statistics/1337836/brazil-main-trade-partner-countries-by-exports-imports/

[26] Arabia Saudita: Economía y demografía. Expansión. Disponible en: https://datosmacro.expansion.com/paises/arabia-saudita

Arabia Saudí es uno de los principales socios de Estados Unidos. No obstante, tal condición no le impidió negociar con Rusia la producción de crudo para ajustar en su mutuo beneficio los precios del producto, perjudicando a Washington y al bloque occidental[27]. En un marco temporal paralelo, Arabia Saudí ha forjado unas relaciones comerciales con China por medio de acuerdos que irán aumentando en escala y cuyo valor estratégico demuestra la flexibilidad política que confirme su posición como potenciar regional y aumente su peso en el tablero mundial. La sinergia estratégica conjugada entre Riad y Pekín, como uno de los principales productores de hidrocarburos y el máximo demandante de éste se visualiza como la base de dos naciones.

Asimismo, en Oriente Medio, Arabia Saudí ha demostrado cintura diplomática para adaptarse de manera oficiosa al eruptivo contexto que la región presenta. No firmó los Acuerdos de Abraham en 2021, sin embargo, ha mantenido canales de diversa naturaleza con Israel durante años. También ha reactivado relaciones diplomáticas con Irán[28], otro rival regional, cuyo aliciente añadido apunta al papel impulsor que tuvo Pekín en este acercamiento. Estas maniobras dejan evidencias del pragmatismo de Riad para asentar su posición. La búsqueda por reposicionarse en los mercados de Asia y Europa muestran su estrategia por alejarse de la economía homogénea del sector de extracción de hidrocarburos, y aspira a explotar su capacidad financiera para introducirse en mercados emergentes que propulsen al país entre la élite global. Las demostraciones de esta mirada geopolítica que mira al Este sin descuidar el Oeste atraen inversores, conscientes de las capacidades y oportunidades que este país engloba, sin descuidar el continente africano por su base mineral y potencial en el sector agropecuario, tan imperativo para el Reino.

Riad ha puesto en marcha la Visión 2030[29], un proyecto multisectorial que pretede diversificar la economía saudí, y visualiza erigir al Reino en un epicentro mundial a distintas escalas: turística, tecnológica, financiera, religioso, económica y diplomático. En el marco regional, deberá competir también con Dubai como capital financiera, que cuya iniciativa ha catapultado a EAU en un epicentro del sector; del mismo modo que en el

[27]VIDAL, Albert. "Arabia Saudí ya no tiene miedo de desafiar a Estados Unidos". El Orden Mundial. 6 de agosto de 2023. Disponible en: https://elordenmundial.com/arabia-saudi-no-tiene-miedo-desafiar-estados-unidos-petroleo/

[28] NUÑEZ VILLAVERDE, Jesús. *"Arabia Saudí e Irán se acercan, con China como Factótum"*. Real Instituto Elcano. 14 de marzo de 2023. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/arabia-saudi-e-iran-se-acercan-con-china-como-factotum/

[29] TORREGROSA RAMOS, Natalia. *"La visión 2030 en Arabia Saudí"*. IEEE. 29 de marzo de 2023. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA24_2023_NATTOR_Arabia.pdf

despliegue diplomático tiene a Qatar como actor proactivo, con la complejidad añadida de no compartir partitura geopolítica en un abanico de cuestiones de Oriente Medio. Sin embargo, EAU no acopia la talla y la amplitud de recursos del Arabia Saudí. Además, el Reino del Desierto juega con la baza de los mercados energéticos como cartera de atracción y aval para impulsar la diversificación de su economía en una escala sin competencia en la región[30]. ARAMCO es el máximo exponente como empresa estatal, y una de las compañías más valiosa del planeta que funciona como un motor atractivo para diversos sectores estratégicos en los mercados más selectos[31].

BRICS, Sur Global y el anhelo por un orden más inclusivo

La creación oficial de los BRICS puso de manifiesto el afán por una alternativa en materia de cooperación económica y política. Hoy, con la reciente inclusión de países en auge como Emiratos Árabes Unidos, Etiopía, Egipto, Irán e Indonesia, las aspiraciones de cambio cobran tanto peso cualitativo como cuantitativo. Entre estos países aúnan el 27% del PIB mundial, el 16% de las exportaciones de bienes y servicios, el 40% de la población mundial, el 32% de la superficie del globo a través de cuatro continentes[32].

Los BRICS representan uno de los cuerpos institucionales con mayor resonancia, ya que están liderados por China y Rusia, cuya mentalidad no entiende de centralidades que no sean la suya propia de forma individual. Esta idea es un obstáculo para las potencias regionales como los *swing states* que aspiran a un orden internacional más equitativo que les conceda poder de decisión en un sistema con otros equilibrios. Por tanto, el trasfondo geopolítico de los BRICS no casa con esas potencias regionales que defienden la versatilidad diplomática exenta de bloques fijos. El Sur Global es un concepto sin cuerpo, una idea con discurso atractivo en latitudes meridionales a falta de institucionalizarse. En este contexto, los *swing states* tiene una oportunidad para capitalizar la resonancia y la narrativa adquirida, de apetencia reconocida y con el potencial de adquirir identidad geopolítica. Sin embargo, corre el riesgo de ser absorbida

[30] *"Arabia Saudí apuesta en 2025 por la diversificación económica, la expansión del turismo y un compromiso forme con la sostenibilidad"*. FORBES. 31 de enero de 2025. Disponible en: https://forbes.es/actualidad/605381/arabia-saudi-apuesta-en-2025-por-la-diversificacion-economica-la-expansion-del-turismo-y-un-compromiso-firme-con-la-sostenibilidad/

[31] Ibid

[32] FLORENCIA MELO, María. *"El peso mundial de los nuevos BRICS"*. Statista. Disponible en: https://es.statista.com/grafico/33305/aporte-de-los-brics-al-pib-mundial-poblacion-produccion-de-petroleo-y-exportaciones-de-bienes/

por los BRICS, un cuerpo institucional ya creado y con recorrido que no va a desperdiciar la oportunidad de apropiarse del atractivo que genera tanto el concepto del Sur Global como todo el mercado adherido a él. No obstante, también es una oportunidad para los *swing states*, que están en posición de aprovechar la propulsión: son potencias regionales con rigor geopolítico, pero sin condición de colosos que generen recelo por su cosmovisión – como China y Rusia – que pueden gestar una cooperación entre fuerzas medianas con ellos como referencia de posicionamiento.

Conclusiones

La posición de pivote geopolítico de la que gozan países como India o Indonesia, incluso Arabia Saudí y Turquía por estar geográficamente entre Este y Oeste, refuerza la disposición de todas ellas para expandir su valor estratégico y validar su auge dentro del orden mundial alternativo. Sudáfrica y Brasil se encuentran en puntos más periféricos dentro del tablero, pero igualmente acopian un valor diferencial al erigirse como activos estratégicos dentro de sus respectivas regiones, con valor diferencial de gestar sociedades por sectoriales con diferentes potencias globales. Los *swing states*, a pesar de ser fuerzas regionales, han desarrollado visiones globales propias, gracias a la utilidad que las potencias globales les han concedido sin bloques fijos que limiten su expansión en sus modelos de negocios y despliegue diplomático.

La flexibilidad implementada en las agendas estratégicas, así como el dinamismo de los mercados, ha condicionado el modelo y la escala de ejercer influencia. La regionalización ha supuesto no sólo un cambio en clave de polos de poder industrial y cadena de suministros, sino en nomenclatura de poder: la geopolítica engloba diferentes esferas en las que cada uno de estos países han encontrado la oportunidad de presentar sus credenciales como actor proactivo e incisivo ante los retos que presentan sus regiones.

Los *swing states* son las bisagras del sistema que se vaticina. Su habilidad para demostrar esa condición de actor necesario concretará su posicionamiento en el panteón internacional. Su funcionalidad como ejes financieros, nodos logísticos, paladines diplomáticos y epicentros industriales definirán el valor estratégico de su propia condición geopolítica.

Los centros de poder político se ubican en Estados Unidos y China, pero progresivamente estarán más sujetos al devenir de regiones lejanas de alto valor, merced de ser nodos financieros, puertos, bases industriales y depósitos de recursos naturales críticos, cuya tendencia resta influencia directa a los colosos y dota de peso a actores regionales con mejor acceso. No obstante, la fragmentación del sistema ha visibilizado mapas económicos que difieren de las alianzas políticas, acentuando la naturaleza disruptiva de la transición hacia la multipolaridad.

El orden internacional encara las grietas de su propia arquitectura. Aquel paradigma diseñado para alcanzar el desarrollo conjunto a través de la cooperación y el equilibrio económico ha afianzado una interdependencia económica cuyas contradicciones alimentan la inestabilidad y fomentan la búsqueda de alternativas.

Estos centros de poder reconocidos mantendrán su preponderancia, pero dependerán cada vez más de ejes comerciales, energéticos, financieros y tecnológicos en latitudes geográficas difuminadas. En este contexto, Arabia Saudí, India, Sudáfrica, Turquía, Indonesia y Brasil han encontrado en su ubicación, habilidad diplomática y desarrollo de infraestructura la oportunidad para asentar su propia centralidad y capitalizar las dinámicas del ecosistema global.

Hoy, ningún país sustenta una autonomía definitiva, amén de que la fuente ya no de su poder, sino de su sustento, se encuentra diseminado por diversos puntos cardinales, lo que multiplica dependencias y vulnerabilidades. Un cambio en el orden de fuerzas en el cual, tanto naciones, como grupos o empresas, sin importar la talla, disponen de las capacidades para debilitar y hacer de la volatilidad parte de la naturaleza del sistema.

*Jacobo Morillo Llovo**

Analista de Inteligencia y geopolítica en JoseParejo&Asociados

@JacMor14

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

90/2025 4 de noviembre de 2025



Yingying Fu y Eduardo Olier *

El Sur Global de China: Marco Teórico, Identidad Narrativa y Gobernanza Práctica

El Sur Global de China: Marco Teórico, Identidad Narrativa y Gobernanza Práctica

Resumen:

Bajo el contexto actual del auge que sube la importancia del *Sur Global* en el proceso de transformación de los paradigmas en la gobernanza mundial, se presta cada vez más atención a la trayectoria histórica de China de construir el sistema teórico/práctico al respecto de *Sur Global*, así como en la forma en que se concretan los diferentes planteamientos de gobernanza a través de la identidad nacional y de la política institucional. Este trabajo lo analiza desde una perspectiva constructivista combinándola con análisis gobernanza global en cuanto al concepto histórico y a las prácticas asociadas a los tres grandes mecanismos institucionales: los BRICS, la BRI (*Belt and Road Initiative*), y el GDI (*Global Development Initiative*). Para avanzar la investigación hemos considerado cuatro aspectos: (1) el discurso teórico que tiene China sobre este concepto; (2) la construcción de una identidad narrativa al respecto; (3) el análisis de los mecanismos de comprensión de dicha identidad en relación con narrativas competitivas; y (4) la lógica institucional china en las prácticas de gobernanza.

Palabras clave:

Sur Global, Iniciativa de Franja y Ruta (BRI), Iniciativa de Desarrollo Global (GDI), Identidad Narrativa, China.

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

China's Global South: Theoretical Framework, Narrative Identity, and Practical Governance

Abstract:

*In the current context of the growing importance of the Global South in the process of transforming paradigms in global governance, increasing attention is being paid to China's historical trajectory of building a theoretical/practical system with regard to the Global South, as well as to the way in which different approaches to governance are implemented through national identity and institutional policy. This work analyzes this from a constructivist perspective, combining it with global governance analysis in terms of the historical concept and practices associated with the three major institutional mechanisms: the BRICS, the BRI (*Belt and Road Initiative*), and the GDI (*Global Development Initiative*). To advance the research, we have considered four aspects: (1) China's theoretical discourse on this concept; (2) the construction of a narrative identity in this regard; (3) the analysis of the mechanisms for understanding this identity in relation to competitive narratives; and (4) the Chinese institutional logic in governance practices.*

Keywords:

Global South, Belt and Road Initiative (BRI), Global Development Initiative (GDI), Narrative Identity, China.

Introducción

El presidente de China, Xi Jinping, ha hablado con frecuencia en múltiples foros internacionales de países en desarrollo y diálogos bilaterales del *Sur Global*, vinculándolo con lo que él define como una *Comunidad de Destino Compartido para la Humanidad*. En octubre de 2024, el presidente Xi señaló en el «Diálogo de Líderes» BRICS+ que: «*el ascenso colectivo del Sur Global constituye un signo distintivo de los grandes cambios mundiales*» (Xi, 2024). En noviembre del mismo año, reiteró otra vez que «*la sagrada misión histórica que portan los países del Sur Global es promover el desarrollo del orden internacional hacia una dirección más justa y equitativa*» (Xi, 2024). En septiembre de 2025, al asistir a la cumbre de líderes de los países BRICS que tuvo lugar por medio de Internet, Xi señaló nuevamente que los países BRICS, como primera línea del *Sur Global*, deben persistir en promover el espíritu de los BRICS en una dirección de apertura, inclusión y cooperación, en un esquema *win-win*, defendiendo conjuntamente el multilateralismo, manteniendo el sistema de comercio multilateral, impulsando la «Gran Cooperación BRICS», y construyendo conjuntamente una *Comunidad de Destino Compartido para la Humanidad* (Xi, 2025).

El concepto *Sur Global* en los estudios de las relaciones internacionales está relacionado, normalmente, con las regiones en desarrollo que provienen de los períodos colonialistas e imperialistas, lo que incluye las ideas sobre el *Tercer Mundo* de Mao Zedong o el *Movimiento de los Países No Alineados de Estados Menos Desarrollados* (PNAEMD; Snyder, 1990). Sin embargo, según la perspectiva de los académicos chinos, la interpretación occidental sobre el *Sur Global* demuestra una forma de pensar basada hegemonía epistemológica de lo que se podría denominar como *Norte Global*. Dicha hegemonía se basa en una estructura binaria de dos relaciones: una es la de competencia, es decir, una cooperación intra-Estados de los países del Norte, y otra basada en la dependencia y/o dominación entre el Norte y el Sur (Yu, 2025).

Es decir, los Estados del Norte han logrado asumir una identidad del *Sur Global* que está asociada a una colectividad atrasada, la cual es heterogénea e inestable (Grovogu, 2011). A su vez, con este tipo de pensamiento, el amplio espacio estratégico que tiene actualmente el *Sur Global*, unido a su dependencia del Norte, funciona como «colchón amortiguador» en los conflictos de poder, o de intereses, que se dan en los Estados del Norte.

De este modo, resulta que la relación Norte-Sur acaba constituyendo el fundamento de la propia existencia de las relaciones Norte-Norte (Li, 2023). De hecho, en el marco teórico occidental, el concepto del Sur es configurado al final por el Norte. Las experiencias locales y los saberes de los Estados del Sur son considerados carentes de universalidad y de conmensurabilidad, incapaces de influir en la práctica y en el desarrollo teórico del sistema mundial (Lake, 1987).

Con el aumento de nuevas potencias regionales en los Estados del Sur, estos países se han unido al fortalecimiento de nuevas capacidades para construir una identidad propia. Dichos Estados han logrado superar las limitaciones del concepto inicial que se tenía sobre el *Sur Global* en los planos geográfico, político y cultural, por medio de la consolidación de mecanismos cooperativos Sur-Sur. Como resultado, esta conformación del *Sur Global* se ha convertido en un actor fundamental dentro del sistema político internacional, debilitando la idea del «yo sólo», construida desde el Norte (Dirlik, 2007). Con la circunstancia de que, desde el siglo XXI, las economías emergentes y los Estados en vías de desarrollo aportan hoy más de 40% de la producción económica global, y alrededor del 80% del crecimiento económico global. Resultando que el ascenso en conjunto del *Sur Global* ha incrementado su influencia en la configuración política y económica mundial de manera significativa.

Hoy en día, el *Sur Global* ha expandido su dimensión geográfica para convertirse en una identidad compartida entre los países que lo forman, así como en una plataforma de cooperación forjada por los países en vías de desarrollo dentro del sistema internacional, que se orienta a la defensa de intereses comunes, a la resistencia frente a las potencias occidentales y a la transformación del orden internacional (Gray, 2016). Al mismo tiempo, existe un impulso decidido para crear una multipolaridad en el poder internacional; lo que ha impulsado a los países occidentales a intentar alinear a los Estados del *Sur Global* con el fin de mantener su posición predominante. La evolución del concepto de *Sur Global*, junto con las actividades de los Estados incorporados a este movimiento, demuestra que tales Estados han alcanzado un grado mayor de autonomía en su identidad narrativa, así como en la planificación de las agendas internacionales, y en la construcción de mecanismos de cooperación para el desarrollo.

Teniendo en cuenta este contexto, los objetivos del presente trabajo se dirigen a entender la manera en que China construye desde su punto de vista histórico un marco teórico del *Sur Global*, y cómo China lleva a cabo el reconocimiento de esta identidad y sus mecanismos de gobernanza dentro de su forma «teórica» y «práctica» de entender la importancia de estos países en la escena internacional.

Para analizar esta posición de China, hemos recurrido al constructivismo, es decir, al análisis interpretativo de los diferentes discursos sobre el *Sur Global*, complementándolo con la teoría de la gobernanza global, a fin de analizar el proceso histórico de cómo China elabora desde su punto de vista la identidad del *Sur Global*. Para ello es importante examinar el discurso narrativo de los líderes chinos y revisar las alternativas chinas sobre la gobernanza global hacia el Sur.

La construcción teórico-conceptual del *Sur Global* en China

Desde la reforma y apertura en 1978 impulsada por Deng Xiaoping, los académicos chinos han elaborado de manera sistemática un complejo marco teórico alternativo a los estudios occidentales de relaciones internacionales, tomando como base la tradición de la filosofía china, el internacionalismo marxista, y su propia experiencia sobre lo que significa de manera pragmática esta manera de enfocar el problema, lo cual constituye un desafío, tanto para la investigación occidental sobre el *Sur Global*, como para las prácticas de gobernanza global dentro de las relaciones internacionales occidentales. A partir del concepto de *Los Tres Mundos* propuesto por Mao Zedong, hasta la *Comunidad Destino Compartido de la Humanidad* impulsada por Xi, la evolución de la teoría china sobre el *Sur Global* ha mantenido una fuerte coherencia a lo largo de distintos contextos estratégicos históricos. Por medio de la construcción de varias teorías sobre las relaciones internacionales con un marcado carácter endógeno, aportando la innovación de sus propios mecanismos institucionales, así como el desarrollo sistemático de un poder discursivo propio, la comprensión de China sobre el *Sur Global* y la concepción de una *Comunidad Destino Compartido de la Humanidad* han perfeccionado la posición de China sobre el *Sur Global*, ofreciendo a su vez a los países en vías de desarrollo una auténtica alternativa más allá de los marcos definidos por Occidente (Geng, 2025).

A comienzos de la década de 1970, China se hallaba en la búsqueda de una tercera vía entre las dos superpotencias (Estados Unidos y la Unión Soviética) después de la escisión sino-soviética. La visita oficial de Nixon a China en 1972 simbolizó la normalización de las relaciones entre los dos países y, en ese momento, China vio la necesidad de construir un marco teórico capaz de justificar su singular posición en el sistema de gobierno internacional (Fu, 2021). Mao formuló el argumento de *Los Tres Mundos*. Estados Unidos y la Unión Soviética, en tanto superpotencias hegemónicas e imperialistas, que aspiraban a la dominación global, conformaban el Primer Mundo.

Europa Occidental, Japón, Canadá y Australia, como Estados de desarrollo intermedio, conformaban el Segundo Mundo, caracterizado por una cierta autonomía, aunque susceptible a la influencia de las otras superpotencias. Los países de Asia (excepto Japón), África y América Latina, que habían experimentado de manera común los procesos de colonialismo e imperialismo, se consideraban países en desarrollo y constituían, por tanto, el Tercer Mundo de Mao (An, 2013).

El concepto de *Los Tres Mundos* se sustentaba en el análisis marxista-leninista de las contradicciones internacionales, y sentaba las bases filosóficas para vincular a China con el *Sur Global*. Según Mao, la contradicción principal a nivel internacional era la existente entre las superpotencias y el Tercer Mundo, mientras que los conflictos entre capitalismo y socialismo, las tensiones entre países del Tercer Mundo, y las divergencias internas de cada «Mundo», se consideraban contradicciones secundarias. A través de un proceso de construcción identitaria, *Los Tres Mundos* de Mao establecieron un marco teórico que situaba la lucha antihegemónica por encima de los criterios tradicionales sobre el poder político, aplicando el método de análisis del materialismo histórico a la política mundial. Desde esta perspectiva, la contradicción fundamental de la política global no residía en la oposición entre los sistemas socialista y capitalista, sino en la que existía entre las superpotencias y los países en vías de desarrollo.

En la *Reforma y Apertura*, Deng Xiaoping heredó el concepto de *Los Tres Mundos* de Mao, y profundizó en la elaboración de una teoría sobre el *Sur Global* a partir del materialismo dialéctico. Por medio de una estrategia basada en el *taoguang yanghui* (mantener un perfil bajo y consolidar las propias fuerzas), Deng promovió una

cooperación pragmática con los Estados del Segundo Mundo, al tiempo que se preservaba la narrativa central del anti-hegemonismo (Sørensen, 2015). Con la instauración de la economía de mercado socialista, el establecimiento de zonas económicas especiales en diversas ciudades costeras y la aplicación del principio del *yi guo liang zhi* (un país, dos sistemas) en Hong Kong y Macao, se inició el acercamiento paulatino de China a los países occidentales en el ámbito económico. En cuanto a la propia posición china en la sociedad internacional, Deng subrayó de manera reiterada que, «*como país socialista, China pertenece para siempre al Tercer Mundo y nunca buscará la hegemonía global*» (Deng, 1978). Así, en 1980, China se incorporó al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional dentro de los países en vías de desarrollo.

En la década de los años 1980, China ofreció una asistencia internacional limitada a África como ayuda a los países africano en vías de desarrollo. Tales prácticas permitieron a China preservar su identidad dentro del Tercer Mundo, al tiempo que sentaba las bases necesarias para su futura proyección como país líder a nivel global.

Jiang Zemin institucionalizó la participación del *Sur Global*, estableciendo, en el año 2000, ciertos mecanismos permanentes de cooperación como fue el Foro de Cooperación China–África, basado en su idea de las *Tres Representaciones* y la política exterior del *going out* (salir al exterior). La contribución teórica de Jiang Zemin se fundamentó en superar la retórica revolucionaria para orientarse hacia un marco institucional capaz de generar beneficios tangibles en los países en vías de desarrollo. Al mismo tiempo, promovió los intereses estratégicos de China mediante la cooperación Sur–Sur. A continuación, el *Desarrollo Científico* y el *Mundo Armonioso* de Hu Jintao profundizó en una nueva articulación entre la metodología marxista y la tradición filosófica china, proponiendo la teoría del «desarrollo pacífico» como alternativa al modelo occidental de modernización. Este planteamiento vinculó de manera explícita el socialismo científico chino con la cooperación internacional en contraposición al fundamentalismo de mercado promovido por los países occidentales.

La propuesta del presidente Xi sobre la *Comunidad de Destino Compartido de Humanidad* combina el internacionalismo marxista con la concepción china del *Datong* (gran armonía). Así, este concepto se dirige a construir una propuesta china para la

gobernanza global.

En este marco, para Xi, el concepto de *Humanidad* trasciende el estudio centrado en el Estado-nación característico de Occidente; mientras que la noción de *Destino* subraya la idea de una riqueza común, análoga a los principios de *Datong* y de la *Gran Unidad* que mantiene la tradición cultural china; ambos principios están orientados a la construcción de un mundo entendido como *tianxia weigong* (el mundo como bien común) (Qin y Han, 2025). Dentro de estos conceptos, vienen a confluir las cuatro vías de acción que son fundamentales para China: el mecanismo de los BRICS, la *Iniciativa de Franja y Ruta (BRI)*, así como las tres *Iniciativas Globales*: la *Iniciativa de Desarrollo Global* (GDI, 2021), la *Iniciativa de Seguridad Global* (GSI, 2022) y la *Iniciativa de Gobernanza Global* (GGI, 2025), que en su conjunto ofrecen a los países en vías de desarrollo una alternativa sistémica que abarca la dimensión económica, la seguridad y la dimensión política.

En la actualidad, en base al denominado Consenso de Pekín, el Gobierno chino ha impulsado de manera decidida la *Iniciativa de Cooperación Abierta e Inclusiva del Sur Global*, buscando liderar con rapidez plataformas de cooperación internacionales y regionales basadas en los BRICS y en la Organización de Cooperación de Shanghái. Con ello, se pretende ofrecer un espacio más amplio para la conformación de una identidad colectiva y para la proyección de las demandas de desarrollo de los Estados del *Sur Global*.

Estrategias de China para reconocimiento de la identidad del *Sur Global*

El constructivismo, como teoría, propone que la identidad de un Estado no constituye una propiedad material dada, sino un hecho social que se genera y se reproduce en el ciclo a tres niveles: significado–interacción–práctica (Sterling-Folke, 2012). La trayectoria china para construir una identidad propia del *Sur Global* puede sintetizarse en un proceso dinámico que transita por la genealogía histórica, las reivindicaciones normativas, las prácticas discursivas, la provisión institucional y el reconocimiento por parte de los otros tal como muestra la Figura 1.

Figura 1: Trayectoria china de construir la identidad del *Sur Global*[1]



La memoria histórica ofrece el punto de partida de legitimidad para la identidad del *Sur Global*; las reivindicaciones normativas le otorgan una orientación valorativa; el discurso diplomático visibiliza al *Sur Global* generando expectativas en sus destinatarios; los mecanismos y la provisión de bienes públicos se «materializan» en beneficios de cooperación tangibles; y, finalmente, dicha identidad se consolida o se ajusta a través de las retroalimentaciones positivas o negativas provenientes tanto de los países del Sur como de la comunidad internacional en sentido amplio.

1. *Análisis Histórico-normativo como fundamento de la identidad del Sur Global*

En 1955, veintinueve delegaciones gubernamentales de diferentes países y regiones de Asia y África se reunieron en la Conferencia Asiático-Africana de Bandung, la cual constituyó la primera gran conferencia internacional en la que los países y regiones de Asia y África, discutieron sus propios intereses vitales sin la participación de las tradicionales potencias coloniales. Este acontecimiento brindó al nuevo gobierno chino una plataforma y una oportunidad para establecer vínculos y apoyos recíprocos con los movimientos de liberación nacional en Asia, África y América Latina (Zhang, 2007). El primer ministro Zhou Enlai propuso los *Cinco Principios de Coexistencia Pacífica* como norma para el manejo de las relaciones interestatales, los cuales recibieron el apoyo de países en vías de desarrollo como India y Birmania. Después, en el contexto de la Guerra Fría, Mao Zedong se apoyó en el Tercer Mundo y en el colectivo del *Sur Global* como referentes políticos y morales, configurando así la propia autodefinición de China, que se situaba como el mayor país en vías de desarrollo (An, 2013).

Esta genealogía histórica vinculó la construcción identitaria china con la narrativa de anti-colonialismo y anti-hegemonismo, entendido este como igualdad soberana, promoviendo el desarrollo autónomo de los países, configurando, a su vez, a China, tanto en la

[1] Modelo propuesto por los autores.

dependencia de trayectoria, como en el fundamento moral de su identidad como un verdadero país del Sur. De este modo, se proporcionó una base valorativa en China para la reinterpretación contemporánea del *Sur Global*.

Desde el inicio del siglo XXI, China ha pasado gradualmente a desempeñar un papel de proveedor activo de normas e instituciones al *Sur Global*, presentando propuestas propias, tanto para el modelo de modernización nacional de tales países, como para el de gobernanza global, a la vez que, con esta estrategia, ha incrementado su poder global. Fiel a su autoidentificación fundamental de «*pertenecer al Sur y servir al Sur*», China ha ofrecido recursos que trascienden los marcos tradicionales occidentales, logrando así articular simultáneamente la continuidad histórica desde la época de Mao, a la actualización funcional del siglo XXI.

2. *Discurso—narrativo como configuración de la identidad*

En el análisis constructivista, la identidad estatal no constituye una propiedad ontológica preestablecida, sino un hecho social que se genera y se reproduce de manera continua dentro del ciclo de producción de los diferentes significados de inserción institucional, lo que se entiende como recepción interactiva (Sterling-Folker, 2012). En torno a la construcción identitaria del *Sur Global*, el discurso y la narrativa de China siguen, en términos generales, una trayectoria definida de normas, roles y prácticas. Primero, se establecen los límites de legitimidad de la identidad del *Sur Global* a través de valores y normas; posteriormente, mediante una relación «a tres» entre «el yo», «el otro» y «los destinatarios», se definen los roles de acción y los necesarios interlocutores de la interacción; y, finalmente, la institucionalización de las iniciativas y de los mecanismos transforman el discurso teórico en un modelo de gobernanza empíricamente observable (Eun, 2020).

A nivel normativo, China define el *Sur Global* como una comunidad política abierta, que encarna, tanto memorias históricas compartidas, como demandas de desarrollo comunes. En este marco, China subraya la necesidad de considerar tres dimensiones: un «multilateralismo genuino» en el ámbito político; el «derecho al desarrollo y la justicia redistributiva» en el plano económico; y la «igualdad en el marco de la civilización», incluyendo «el aprendizaje mutuo en la diversidad», en la dimensión cultural (Li, 2025).

Otros conceptos como *La Comunidad Destino Compartido de Humanidad* de Xi, que incluyen: «consulta, construcción y beneficio compartidos», «cooperación de beneficio mutuo», y «armonía en la diversidad», conducen al entendimiento de la propia «subjetividad del Sur», que demanda una reivindicación moral para desarrollar una fuerza legítima que impulse la democratización del orden internacional, a lo que se une su petición para la descentralización de la gobernanza global; todo lo cual permite, de esta manera, mantener un narrativa identitaria del *Sur Global* que permita un vínculo transmisible entre los diversos países compartiendo valores y acciones.

En nivel de los roles, la narrativa identitaria asigna, por su parte, distintas funciones por medio de una articulación estructurada de la ya mencionada relación de: «yo–otro–destinatarios» (Guzzin, 2022). China, en este caso, se autodefine como miembro natural del *Sur Global* y como promotor de sus normativas, destacando la continuidad histórica y la coherencia identitaria de sus países. En cuanto al «otro», aplica un principio de diferenciación. Por un lado, enfatiza la consulta y la cooperación con socios dispuestos al diálogo y, por otro, formula demandas de corrección frente a posibles conductas hegemónicas. Los destinatarios de este modelo incluyen a los países del Sur, a las organizaciones internacionales y a la opinión pública global, lo cual se corresponde, respectivamente, con tres canales de transmisión: el técnico-institucional, el representativo-normativo y el valorativo-identitario. De esta manera, la narrativa identitaria del *Sur Global* se configura como un relato abierto de unión y empoderamiento, en lugar de una narrativa cerrada de alineamiento en bloques.

En el nivel práctico, el modelo chino no se limita a la mera definición, sino que se exterioriza y se articula a través de una cadena de acciones que van desde iniciativas a la institucionalización y a la ejecución de proyectos concretos (McAdams, 2011). Así, China ofrece hoy ayudas públicas internacionales que combinan normas y reglas con recursos a través de plataformas como la construcción conjunta de la *Franja y la Ruta*, la *Iniciativa de Desarrollo Global*, la *Iniciativa de Seguridad Global* y la *Iniciativa de Civilización Global*. Estas cuatro iniciativas impulsan mejoras cuantificables en la representatividad, el fortalecimiento de capacidades y el desempeño de proyectos, conformando un circuito cerrado de ideas y mecanismos, con resultados, que proporcionan una base empírica verificable para la propia subjetividad del Sur.

3. *Provisión institucional como materialización de la identidad del Sur Global*

El constructivismo sostiene además que, para que la identidad adquiera una realidad estable y perceptible, debe transformarse, desde una mera declaración discursiva, en una provisión institucional operativa, verificable y replicable (Ernest, 2013). Su mecanismo fundamental puede resumirse en un ciclo dinámico de ideas y mecanismos, cuyos resultados sean reconocibles. De esta manera, se definen los límites de los objetivos con ideas normativas que se insertan en el orden institucional a través de diversas organizaciones, lo cual genera efectos medibles mediante proyectos concretos que permiten desarrollar una retroalimentación positiva entre los receptores que consolidan, a su vez, su posición identitaria (Linde, 2005). Es decir, sólo cuando las plataformas, las reglas y los recursos configuran elementos sostenidos, la narrativa identitaria deja de ser una auto referencia meramente simbólico, para concretarse en un modelo de gobernanza dotado de cohesión y perdurabilidad en el tiempo.

En el marco del mecanismo de cooperación de los BRICS, esta lógica se manifiesta en una doble vertiente: la representatividad y la autonomía financiera. China ha promovido en este sentido, tanto la expansión inclusiva del formato BRICS con nuevos países del *Sur Global*, como la institucionalización del funcionamiento del Nuevo Banco de Desarrollo; vinculando, de facto, la visibilidad de las agendas de los países en vías de desarrollo con su capacidad de interpretación discursiva, además de la utilización de instrumentos de implementación de los objetivos comunes (Liu, 2025). Por un lado, la composición de los miembros y el diseño de las agendas políticas refuerzan la visibilidad colectiva de las cuestiones del Sur. Por otro, los mecanismos de financiación para el desarrollo, asumiendo un reparto de riesgos, mejoran la accesibilidad al crédito externo y fortalecen la capacidad de negociación. De este modo, los BRICS no constituyen únicamente una plataforma de diálogo político, sino que se ha transformado en un verdadero complejo político-financiero capaz de proveer de manera sostenida dividendos institucionales, lo cual incrementa directamente la agenda y la capacidad de acción del *Sur Global*.

La *BRI*, por su parte, ofrecen bienes públicos cooperativos diferenciados de la propia asistencia tradicional, que viene condicionada a través de la conectividad entre los países que la utilizan y la cooperación de los mismos en su capacidad económico-productiva.

Su núcleo no reside en una mera inyección de capital, sino que reside en la conformación de un marco institucional de interconexión transfronteriza mediante infraestructuras en red, cadenas de valor localizadas, incluyendo estándares y procedimientos replicables.

A ello se suman la utilización de políticas comunes que, incluyen, a su vez, normativas armonizadas para reducir costes de transacción, infraestructuras logísticas y cadenas de suministro que optimizan la accesibilidad en términos de tiempo y espacio, incluyendo además parques industriales en coordinación que impulsan la modernización industrial de los participantes. De este modo, la identidad del Sur se «materializa» con mejoras mensurables en tres dimensiones: tiempo, coste y riesgo, que vienen expresadas en una circulación de los diferentes factores que intervienen, a fin de que la cooperación sea más fluida y resulte en una inserción industrial más resiliente.

La GDI ha avanzado un paso más en el objetivo de poner el foco en la agenda de desarrollo del *Sur Global*. A través de redefinición de prioridades, la gobernanza basada en plataformas, y la implementación proyectual, se transforma el desarrollo de una noción abstracta en resultados políticos escalables y replicables, que se centren a su vez en ámbitos clave como son: la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria, la transición verde, la educación y la salud (Williams, 2018). A nivel operativo, la GDI busca reducir la fragmentación de las políticas de gobernanza mediante la interconexión en red de las agendas políticas mediante instituciones multilaterales y mecanismos regionales. A nivel instrumental, la GDI fortalece la capacidad de ejecución de los países socios a través de un paquete de herramientas compuesto por: financiación, aporte de tecnología, y desarrollo de capacidades mutuas. Y a nivel de difusión de los objetivos, busca ampliar el alcance y la penetración mediante redes de socios y un grupo de «amigos de la GDI», favoreciendo así una convergencia evidente entre la cooperación Sur–Sur y la cooperación Norte–Sur.

En resumen, estos diseños institucionalizados traducen la «identidad del Sur» en una triple provisión de representatividad, basada en un conjunto de normativas y en recursos. La representatividad, por su parte, se materializa al incrementar la participación con una adecuada visibilidad en la composición de los miembros y la definición de agendas políticas comunes. La normatividad se concreta a través de la institucionalización y la

ejecución de estándares, procedimientos y disposiciones de cumplimiento comunes. Y el uso de recursos se plasma en un apoyo compuesto de «recursos duros y blandos», a través de financiación, tecnología, conocimiento y fortalecimiento de las capacidades de los participantes. La coherencia entre estas tres dimensiones no solo configura la doble función de China como un emprendedor normativo (orientado a proponer valores y principios) y un proveedor institucional (encargado de ofrecer plataformas y herramientas), sino que también transforma la identidad de los participantes, de una mera declaración valorativa, al logro de resultados tangibles en proyectos y gobernanza.

4. *Reconocimiento—competitivo como juego de la identidad*

En el plano teórico-práctico, la estabilidad de la identidad en este contexto del *Sur Global* depende de la interacción entre el reconocimiento del otro y las narrativas en competencia (Visoka, 2022). En primer lugar, la estabilidad de la identidad depende esencialmente, como ya se ha dicho, de la interacción triangular entre «el yo», «el otro» y «los destinatarios», donde el reconocimiento del otro y las narrativas en competencia constituyen dos variables clave. El constructivismo teórico subraya que la identidad no es un atributo estático, sino que se confirma, se ajusta, y se reproduce, en un proceso continuo de análisis de significados y de interacción social. En el caso del *Sur Global*, cualquier reivindicación acerca de su identidad colectiva solo puede transformarse, de una «pretensión narrativa» a un «hecho social», cuando es reconocida por un número suficiente de actores externos, aparte de encontrar una resonancia externa verificable en el plano institucional y en la práctica de sus acciones. Por el contrario, si el reconocimiento externo resulta insuficiente, o si predominan narrativas competitivas, dicha identidad tenderá a ser volátil, con un importante grado de dependencia contextual (Zhang, 2025). Esto es quizás muy teórico, pero resulta esencial para comprender cómo se estructura lógicamente esta identidad del *Sur Global*.

En segundo lugar, la heterogeneidad interna del *Sur Global* y la competencia entre las «narrativas» sobre el liderazgo de las potencias emergentes, plantean un desafío real a la cohesión del *Sur Global* (Ye, 2025). Ello exige impulsar la confianza transnacional y mantener una conciencia comunitaria mediante el diseño de agendas de cooperación abiertas e inclusivas, así como una provisión sostenible de bienes públicos y modalidades de cooperación entre los distintos países que estén orientadas al

empoderamiento en lugar de someterse a una disciplina concreta.

En tercer lugar, Occidente ha tendido a quitar valor mediante sus opiniones sobre el *Sur Global* introduciéndolo en la agenda geopolítica, intentando dividir en paralelo a los diferentes países del Sur o, en su defecto, a integrarlos en los diferentes niveles del existente orden mundial actual (Xu, 2025). Esto ejerce una presión constante sobre el la narrativa centrada en el desarrollo de los países del *Sur Global* que promueve China, lo cual la obliga a avanzar de manera simultánea en la justificación de su modelo normativo y en la demostración de los resultados empíricos de ese modelo, a fin de mantener tanto la ventaja discursiva sobre lo que representa el *Sur Global*, como la legitimidad de los recursos que se aportan a su desarrollo (Varadarajan, 2004). En este sentido, por tanto, el mecanismo de identidad no sólo es producto de los aspectos morales o de la propia historia, sino también del resultado del actual proceso de coordinación de las diferentes competencias que existen en el *Sur Global*.

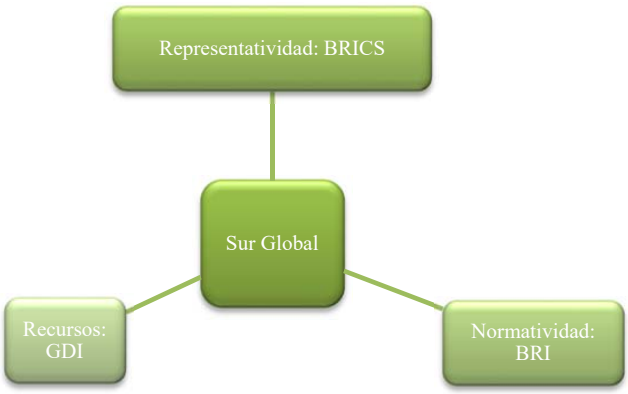
De ello se desprende que, en el marco constructivista, la identidad de China respecto al *Sur Global* constituye, tanto la continuidad de una elección basada en su historia, como un proceso que permite verificar un desarrollo permanente del modelo chino a través de la comunicación, de un lado, y de la práctica institucional, del otro. Su significado teórico radica en ofrecer una vía interpretativa de la gobernanza global con la «autonomía y subjetividad del Sur» como centro de esa nueva gobernanza, así como la justicia a la que tienen derecho sus países a ser reconocidos en el ámbito internacional. La relevancia política del modelo chino consiste en transformar la tríada «identidad, discurso, gobernanza» en una provisión de bienes públicos medibles, incluyendo un refuerzo de la representatividad de los países del *Sur Global*, promoviendo de esta manera un esquema de democratización del orden político basado en una equidad normativa, a la que se une una estrategia de baja confrontación. En otras palabras, la identidad de China en el *Sur Global* no es una etiqueta estática, sino un ensamblaje dinámico de identidad que, en la práctica, es susceptible de ser observado, evaluado y optimizado, cuya solidez depende del equilibrio entre legitimidad discursiva, el desempeño institucional y el reconocimiento por parte de los otros.

La alternativa china hacia la modernización y gobernanza del *Sur Global*

Con el fin de potenciar la eficacia de la construcción teórica que marca la identidad del *Sur Global*, China ha traducido el concepto de *Sur Global* en una provisión institucional de bienes públicos a través de nuevas prácticas de gobernanza que construyen una plataformas multilaterales claves en el contexto global. En primer lugar, en organizaciones como los BRICS, la BRI, y la GDI, se ha reforzado la orientación hacia el liderazgo y el empoderamiento del *Sur Global*. En segundo lugar, la puesta en marcha de prácticas de gobernanza global han enriquecido las propuestas teóricas sobre el *Sur Global* en el contexto de las relaciones internacionales chinas.

Los BRICS, la BRI y la GDI, conforman el triángulo institucional mediante el cual China impulsa en el ámbito del *Sur Global* una triple provisión de; representatividad, normativas, y recursos (Figura 2). Los BRICS constituyen la «estructura ósea» en materia de representatividad y autonomía financiera, mejorando la visibilidad colectiva y las condiciones de financiación de los países del Sur a través de la convergencia entre agendas y herramientas; la BRI actúa como la «red» en el plano de la conectividad y la coordinación industrial, institucionalizando las infraestructuras transfronterizas y los regímenes comerciales que se transforman en bienes públicos replicables que se insertan en los procesos de desarrollo local; y la GDI funciona como el «motor» a nivel de las agendas macro y de la implementación de proyectos, respondiendo con resultados concretos al déficit de desarrollo existente en los diferentes países y a las posibles brechas de ejecución de proyectos. La acción conjunta de estos tres pilares proporciona a China un respaldo práctico observable en su doble papel de: emprendedor normativo (proponente de principios y valores), y proveedor institucional (ofertante de plataformas y herramientas), además de constituir una evidente lista de resultados que puedan ser reproducibles en la propia subjetividad del Sur.

Figura 2: Triángulo institucional del *Sur Global* por China[2]



BRICS

El mecanismo de los BRICS propuesto por China constituye una plataforma que, como se ha dicho, articula para el *Sur Global* la triple provisión de: representatividad, normativas, y recursos (Zhong, 2025). Como vehículo de agregación de las principales economías emergentes, los BRICS, a través de cumbres periódicas y de instituciones como el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB), han logrado establecer posiciones coordinadas con países como Brasil, India y Sudáfrica en torno a temas de desarrollo económico, emitiendo una voz relativamente unificada del Sur en declaraciones conjuntas, procesos de comunicación política y herramientas financieras. En las dimensiones normativa y de instrumentos, China ha incorporado de manera plena las preocupaciones estructurales de los países en vías de desarrollo, defendiendo que las gobernanzas financieras globales ejercidas por el FMI y el Banco Mundial sean objeto de una estrategia de «complementariedad y corrección» en lugar de «sustitución y confrontación». Ello implica impulsar la redistribución de cuotas y derechos de voto, optimizar el diseño de agendas y mejorar las condiciones de financiación (Ren, 2025).

El Nuevo Banco de Desarrollo (NDB), impulsado por China, proporciona capital y mecanismos de reparto de asunción de riesgos para proyectos de infraestructuras y de desarrollo sostenible, incrementando la accesibilidad a la financiación y a la autonomía financiera de los países del Sur mediante un conjunto de instrumentos como los

[2] Modelo propuesto por los autores.

préstamos en moneda local, la financiación verde y la cofinanciación. La lógica que sigue en la selección de proyectos «sin condiciones políticas» ofrece un respaldo institucional a la narrativa del Sur centrada en el desarrollo (Lin, 2024). En cuanto a la representatividad, el formato «BRICS+» con su proceso de ampliación, ha elevado de manera significativa la visibilidad colectiva del *Sur Global*, así como su capacidad de incidir en la agenda política global, propiciando la coordinación de políticas y posiciones a escala trans-regional.

A nivel normativo, los BRICS promueven un multilateralismo genuino, teniendo un papel central en Naciones Unidas, incorporando, a través de declaraciones y diálogos ministeriales, temas como el derecho al desarrollo, la financiación de las políticas sobre el clima, y la gobernanza digital global. En la dimensión de recursos, el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) con las plataformas de cooperación asociadas, ofrece un suministro sostenido de bienes públicos orientados a la conectividad de infraestructuras, la transición verde y el fortalecimiento de capacidades (Nach y Ncwadi, 2024).
En términos generales, la cooperación de los BRICS no sigue una lógica basada en la «hegemonía», sino que se articula en torno al diálogo, la consulta y la coordinación como principios de gobernanza (Liu, 2023). Al mismo tiempo que se perfecciona de manera continua el sistema de normas e instrumentos que se estima desequilibrado y dominado por Occidente, las necesidades de desarrollo de los países BRICS se traducen en mecanismos de financiación ejecutables y en resultados concretos de proyectos, transformando así de manera gradual la «subjetividad del Sur» de una posición teórica a una posición de carácter institucional. Esto demuestra la viabilidad real de que el *Sur Global*, mediante la unidad y la autoafirmación, pueda influir en la agenda de gobernanza global (Zhu y Wang, 2025). Este objetivo constituye asimismo un pilar clave en los esfuerzos de China por impulsar la modernización del *Sur Global*, incluidas sus prácticas de gobernanza global.

Iniciativa de Franja y Ruta (BRI)
Desde su lanzamiento en 2013, la BRI ha sido impulsada por el gobierno chino bajo un esquema estructurado de corredores, nodos, y redes, a través de una arquitectura institucional con cinco tipos de conectividad (comunicación de políticas, interconexión de infraestructuras, fluidez comercial, integración financiera, y vinculación entre los

pueblos). Esto ha fomentado una mayor intensidad en los factores de inserción productiva entre China y diversos países en vías desarrollo de Asia, África y América Latina.

A nivel geoeconómico, la BRI combina proyectos de corredores económicos con nodos fronterizos, que incluyen plataformas de parques industriales con mecanismos de coordinación, así como medidas de gestión aduanera basadas en reglas de comercio, conformando un paquete de bienes públicos alternativo al sistema Bretton Woods.
Dicho paquete incluye infraestructuras de transporte, energía y telecomunicaciones; a los que se unen nodos portuarios y logísticos, coordinación de parques industriales y normas de intercambio comercial que desempeñan, en contextos de dificultad económica, una función sustitutiva a la de «prestamista de último recurso». En caso de desbordamiento institucional por los motivos económicos que fueran, se incluyen mejoras cuantificables en tres dimensiones: reducción de los tiempos logísticos, disminución de los costes de transacción transfronterizos, y diversificación del riesgo. Estas tres dinámicas crean condiciones favorables para la modernización industrial local, la integración regional, y la asignación óptima de los factores productivos a escala transnacional (Casas-Klett, 2022).

En materia de financiación y modelos de gobernanza, la BRI ha configurado un sistema combinado que integra financiación multilateral para el desarrollo mediante herramientas específicas de mercado. En lo relativo a las políticas de financiación locales, incluido el propio fondo de la Ruta de la Seda, se coordinan bancos multilaterales y mecanismos como las asociaciones público-privadas (PPP); a lo que se añaden instrumentos tales como préstamos en moneda local, bonos verdes y cofinanciación con el fin de reforzar la resiliencia del flujo de caja de los distintos proyectos y su asunción a nivel local.
En cuanto a las normativas complementarias, se articula la interacción entre «conectividad dura» y «conectividad blanda», que se sustenta en la cooperación en pasos fronterizos, existencia de ventanilla única, inspección y cuarentena, y reconocimiento mutuo de estándares; todo ello acompañado de programas de fortalecimiento de ciertas capacidades como, por ejemplo: operación y mantenimiento de obras, formación profesional y gestión digital.

En proyectos tales como el Corredor Económico China–Pakistán y los corredores transfronterizos africanos, son perceptibles la mejoras, que se cuantifican mediante indicadores como son: la reducción del tiempo total de transporte, la disminución de la rotación y demoras en terminales portuarios, y el refuerzo de la visibilidad en las cadenas de suministro. Todo lo cual refleja un modelo de gobernanza orientado al logro de objetivos cuantificables.

Al mismo tiempo, la BRI ha respondido a las preocupaciones de los países del *Sur Global* en materia de gobernanza global, optimizando en los últimos años la estructura de los diferentes proyectos bajo un enfoque de «pequeños», pero de «gran calidad», que se orientan con criterios ESG (Environmental, Sustainability, Governance). Adicionalmente, se ha reforzado desde China el cálculo de los costes a lo largo del ciclo de vida de los proyectos, la evaluación de impactos ambientales y sociales, así como los mecanismos de anticorrupción y de cumplimiento en las contrataciones, aumentando la participación de empresas y mano de obra locales, destacando una cooperación basada en el «empoderamiento y no en la disciplina» (Sun, 2024).

La Ruta de la Seda Digital y las distintas plataformas verticales en ámbitos como la salud y la sostenibilidad verde, han aumentado el alcance de las infraestructuras hacia la interconexión de datos, la salud pública y la transición energética, promoviendo que formas de cooperación institucional, como ha sido, por ejemplo, el reconocimiento mutuo de Operadores Económicos Autorizados (AEO) o los proyectos piloto de gobernanza de datos transfronterizos, o el reconocimiento de energías verdes, que pasan de ser colaterales a situarse en el centro de la agenda política.

Iniciativa de Desarrollo Global

En 2021, China presentó en las Naciones Unidas la *Iniciativa para el Desarrollo Global*, con el propósito de trasladar el desarrollo desde la periferia de la agenda política hacia el núcleo de la gobernanza macro, lo que estableció una coherencia lógica y una correspondencia funcional con los objetivos y mecanismos de ejecución de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Su orientación normativa, articulada en torno a principios como: «*prioridad al desarrollo, centralidad de las personas, inclusión universal, sostenibilidad verde y baja en carbono, impulso innovador y enfoque en la acción*», ha

reconfigurado una jerarquía de valores en la narrativa sobre el desarrollo global, transformando el «derecho al desarrollo», desde un discurso de derechos, hacia un fundamento práctico para la priorización de políticas concretas y la asignación de recursos (Sun, 2025).

La GDI se lleva a cabo siguiendo una secuencia de redefinición de prioridades, gobernanza en red de plataformas, e implementación de proyectos. Por un lado, a través del «Grupo de Amigos de la GDI» se ha congregado el compromiso político y la coordinación de políticas de cerca de setenta países, conformando redes con temas y esquemas de acción conjunta de carácter transregional y multisectorial; por otro, con el respaldo de canales de financiamiento como el «Fondo para el Desarrollo Global y la Cooperación Sur–Sur», mediante un paquete de herramientas que integra conocimientos, tecnología y fortalecimiento de capacidades, se han puesto en marcha más de doscientos proyectos en más de setenta países (Lei, 2022).

La GDI enfatiza además un equilibrio entre bienes públicos «duros» y «blandos». Ya que, adicionalmente a los recursos materiales en seguridad alimentaria, salud pública e interconectividad, se promueve también la gobernanza de datos, las metodologías de reducción de la pobreza, los estándares de financiación verde y la formación de capital humano. Mediante la articulación de alineación de políticas, interfaz normativa y fortalecimiento de capacidades, se reducen los costes de transacción y los umbrales de ejecución en la cooperación para el desarrollo. Además, la GDI se muestra complementaria y se refuerza en combinación con los BRICS o la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Mientras que los BRICS ofrecen un marco general a partir de una agenda política que se complementa con normas y proyectos orientados a los objetivos de sostenibilidad. La Iniciativa de la Franja y la Ruta proporciona instrumentos replicables de implementación en materia de infraestructuras, coordinación industrial y herramientas financieras. La combinación entre ambas aumenta la capacidad integral del *Sur Global* en tres dimensiones: representatividad (mayor visibilidad de sus agendas), normativas (estándares y procedimientos más definidos) y recursos (financiación y provisión tecnológica más estables) (Guo y Wang, 2025).

Con respecto al multilateralismo, la GDI sostiene que, a través de Naciones Unidas, deben promoverse reformas estructurales en materia de distribución y representatividad, instando a los países desarrollados a reconocer las demandas del Sur, cumpliendo sus compromisos de asistencia y transferencia tecnológica, y alentando a los países del Sur a formar «alianzas verticales» mediante redes de socios que favorezcan una convergencia paradigmática entre la cooperación Sur–Sur y el diálogo Norte–Sur, con el fin de reducir la brecha de desarrollo.

Al final, la GDI busca situar el «derecho al desarrollo» en el terreno de la provisión auditable de bienes públicos, promoviendo la construcción de un panel de indicadores basado en la lógica de insumos en tres direcciones: procesos, productos, resultados (es decir, impactos). Adicionalmente, se evalúa la disponibilidad de financiación, la adecuación de los diferentes proyectos, y los mecanismos locales de reparto de responsabilidades a nivel de los insumos, examinando la alineación de las diferentes políticas, la conformidad normativa y la transparencia a niveles de los procesos; midiendo a su vez los logros inmediatos para la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y sanitaria, la sostenibilidad verde, y la interconectividad a nivel de los sistemas puesto en marcha. Igualmente, se valoran los impactos a medio y largo plazo en relación con los progresos hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel de sus resultados.

Conclusión

Este trabajo ha examinado de manera sistemática la genealogía del conocimiento y la lógica política de China en torno al *Sur Global* a través de la triple ruta de construcción teórica, la identidad del *Sur Global* y las prácticas de gobernanza. El discurso predominante de Occidente sobre el *Sur Global* presenta cuatro diferencias fundamentales respecto de la perspectiva china. En primer lugar, en el ámbito ontológico, China enfatiza su visión desde una perspectiva histórico-cultural de los componentes del *Sur Global*, mientras que Occidente tiende a desprenderse de la historia del Sur, reduciéndolo a una etiqueta geopolítica o de política pública. En segundo lugar, respecto de la secuencia normativa, China coloca como eje central el derecho al desarrollo, la equidad y la justicia, así como un multilateralismo genuino, en tanto que Occidente establece como umbral de su comprensión un «orden basado en reglas», acompañado de condiciones de cumplimiento de las mismas.

En tercer lugar, en cuanto a las trayectorias de gobernanza, China favorece el diálogo, la consulta y la coordinación, promoviendo una interoperatividad normativa descentralizada, así como la provisión de bienes concretos. Occidente, por el contrario, suele extender una lógica de seguridad a los ámbitos económico, comercial y tecnológico, configurando esquemas de cumplimiento caracterizadas por «círculos reducidos y altos umbrales». En cuarto lugar, en la producción de conocimiento, China insiste en el valor del saber local y en la descolonización de los paradigmas que se asumen sin discusión, mientras que Occidente opera mayormente con asunciones dentro de marcos ya establecidos a priori.

De este modo, se han configurado progresivamente dos conjuntos de análisis diferenciados. La propuesta china se centra en el incremento de la representatividad, la interoperabilidad normativa y los bienes públicos de carácter instrumental, conformando así un continuo en el que la agenda política, las normas, y los proyectos, se articulan de manera interconectada. En cambio, Occidente se apoya en la asistencia condicionada, la exportación de estándares y la rendición de cuentas basada en el desempeño para mantener la estabilidad del orden existente y la dependencia en las actividades. Entre ambas aproximaciones no existe una relación de suma cero. Con respecto a cuestiones globales como el cambio climático, la salud pública y la gobernanza digital, existe un espacio complementario entre la rigurosidad regulatoria enfatizada por el modelo occidental y la accesibilidad de los bienes públicos destacada por la propuesta china.

En conclusión, a nivel normativo, China ha transformado el concepto del *Sur Global* de una mera etiqueta geográfica a una comunidad político-normativa articulada en torno a la historia del anticolonialismo y anti hegemonismo, así como a las demandas de desarrollo que requieren los países del *Sur Global*. A nivel de narrativa, China consolida su autoidentificación como «el mayor país en desarrollo, que es miembro natural del *Sur Global*» mediante la construcción común de los ejes que marcan la Historia de los pueblos: normas, discursos, y prácticas. También China, propone una jerarquía de valores centrada en el desarrollo de bienes públicos internacionales a través de la estructura triangular de transmisión entre los proponentes y los destinatarios. Y, a nivel de la práctica concreta, China configura un triángulo institucional de representatividad, que se transforma en recursos y normas mediante los BRICS, la BRI y el GDI, lo que cambia un discurso político en un esquema institucional verificable, y en

beneficios entre los miembros de estas instituciones mediante un circuito que va desde las ideas a mecanismos concretos de resultados reconocibles.

En este esquema, los BRICS se concentran en aumentar la visibilidad de la agenda política y la autonomía financiera a través del Nuevo Banco de Desarrollo, incluyendo los préstamos en moneda local y la financiación verde. La BRI contribuye a reducir los tiempos de transporte, los costes de transacción y los riesgos operativos, mediante corredores logísticos, puertos, parques industriales y transacciones comerciales. La GDI, por su parte, favorece el objetivo de desarrollo, convirtiendo sus acciones en resultados auditables a fin de priorizar objetivos, consolidar esquemas eficaces de gobernanza, y asegurar la implementación de proyectos concretos. La interacción entre los tres mecanismos hace que la propuesta china en materia de modernización del Sur Global con una propuesta de democratización de la gobernanza global se caracterice por un enfoque de empoderamiento en lugar de un esquema basado en la disciplina, con unos mecanismos de complementariedad en lugar de confrontación.

Para terminar, este trabajo ha mostrado que la vía de construcción teórica de China, basada en la identidad, la narrativa, y las prácticas de gobernanza sobre el *Sur Global*, presentan, desde su punto de vista, una coherencia lógica que proporciona una operatividad institucional y una un esquema de evaluación en términos de desempeño, lo que ofrece una alternativa verificable para avanzar hacia una modernización plural y una democratización del orden internacional. Su eficacia, de ser sostenida, dependerá de la convergencia dinámica entre representatividad, normatividad y recursos, así como de un ciclo virtuoso de reconocimiento interno y externo en un complejo escenario de mensajes y narrativas distintas. Unas consideraciones que constituyen elementos de clave para la análisis futuros y evaluación de políticas confrontadas.

Referencias

An, J. (2013). Mao Zedong's «Three Worlds» theory: Political considerations and value for the times. *Social Sciences in China*, *34*(1), 35-57.

Arencibia, M. G., & Corozo, E. H. V. (2024). Sur global: Término y contenido. *UCE Ciencia. Revista de postgrado*, *12*(3).

Casas-Klett, T., & Li, J. (2022). Assessing the Belt and Road Initiative as a narrative: Implications for institutional change and international firm strategy. *Asia Pacific Journal of Management*, *39*(3), 857-873.

De Fina, A. (2015). Narrative and identities. *The handbook of narrative analysis*, 349-368.

Dirlik, A. (2007). Global South: predicament and promise. *The Global South*, *1*(1), 12-23.

Dirlik, A. (2014). Mao Zedong thought and the third world/global south. *Interventions*, *16*(2), 233-256.

Ernest, P. (2013). Varieties of constructivism: A framework for comparison. In *Theories of mathematical learning* (pp. 335-350). Routledge.

Eun, Y. S. (2020). Constructivism: National identity and foreign policy. *The SAGE Handbook of Asian Foreign Policy. London: SAGE*, 30-50.

Fu, Y. Y. (2021). Competencia y cooperación en las relaciones Estados Unidos y China desde la perspectiva china. *bie3: Boletín IEEE*, (22), 719-732.

Gillespie, S. (2004). Diplomacy on a South-South dimension: the legacy of Mao's Three-worlds theory and the evolution of Sino-African relations. *by H. Slavik.–Geneva: Diplofoundation Malta and Geneva*, 109-130.

Gittings, J. (1974). New light on Mao: His view of the world. *The China Quarterly*, *60*, 750-766.

Gómez-Cumpa, J. W., & Fanning-Balarezo, M. M. (2025). Geopolítica de la complejidad: hegemonía, control digital y el Sur Global. *Quellccak Revista de Ciencias Sociales*, *1*(2), 7-7.

González, R. M., Vissetaca, B., & González, N. M. (2024). Los BRICS en las dinámicas de la economía internacional y la construcción de un mundo multipolar. *Encrucijada Americana*, *16*(1), 80-100.

Gray, K., & Gills, B. K. (2016). South–South cooperation and the rise of the Global South. *Third World Quarterly*, *37*(4), 557-574.

Grovogu, S. (2011). A revolution nonetheless: The Global South in international relations. *Global South, the*, *5*(1), 175-190.

Guzzini, S. (2022). Ideas and Identity from Rationalism to Theories of Recognition. In *Routledge Handbook of Foreign Policy Analysis Methods* (pp. 21-38). Routledge.

Haug, S., Braveboy-Wagner, J., & Maihold, G. (2021). The «Global South» in the study of world politics: Examining a meta category. *Third World Quarterly*, 42(9), 1923-1944.

Ikenberry, G. J. (2024). Three Worlds: the West, East and South and the competition to shape global order. *International Affairs*, *100*(1), 121-138.

Lake, David A. (1987). Power and the Third World: Toward a Realist Political Economy of North—South Relations. *International Studies Quarterly,* 31.2: 217-234.

Laguna, E. A. (2024). Los BRICS, el Sur Global y el rol de China en el nuevo orden internacional. *Tradición, segunda época*, (24), 115-121.

Lemus-Delgado, D. (2023). Las limitaciones paradigmáticas del concepto de hegemonía: China y el sur global. *Colombia Internacional*, (113), 85-111.

Lei, W. (2022). Global development initiative: international public goods to promote common development. *China Economist*, *17*(4), 2-25.

Linde, C. (2005). Narrative in institutions. *The handbook of discourse analysis*, 518-535.

Liu, H. (2022). China engages the Global South: From bandung to the belt and Road initiative. *Global Policy*, *13*, 11-22.

Liu, Z., Wang, Z., Xu, M., Ma, J., Sun, Y., & Huang, Y. (2023). The priority areas and possible pathways for health cooperation in BRICS countries. *Global Health Research and Policy*, *8*(1), 36.

Maestre, E. W. (2024). BRICS: Símbolo de la Nueva Era y de sus Valores. *Kaikará-Revista de Comunicación para la Liberación*, *1*(1).

McAdams, D. P. (2011). Narrative identity. In *Handbook of identity theory and research* (pp. 99-115). New York, NY: Springer New York.

McLean, K. C. (2008). The emergence of narrative identity. *Social and Personality Psychology Compass*, *2*(4), 1685-1702.

Murphy, D. C. (2022). *China's rise in the Global South: the Middle East, Africa, and Beijing's alternative world order*. Stanford University Press.

Nach, M., & Ncwadi, R. (2024). BRICS economic integration: Prospects and challenges. *South African Journal of International Affairs*, *31*(2), 151-166.

Snyder, Glenn H. Alliance theory: A neorealist first cut. *Journal of International Affairs* (1990): 103-123.

Sørensen, C. T. (2015). The Significance of Xi Jinping's «Chinese Dream» for Chinese Foreign Policy: From «Tao Guang Yang Hui» to «Fen Fa You Wei». *Journal of China and International Relations*, *3*(1).

Sterling-Folker, J., & Badie, D. (2012). Constructivism. In *Routledge Handbook of American Foreign Policy* (pp. 104-117). Routledge.

Varadarajan, L. (2004). Constructivism, identity and neoliberal (in) security. *Review of International Studies*, *30*(3), 319-341.

Visoka, G. (2022). Statehood and recognition in world politics: Towards a critical research agenda. *Cooperation and Conflict*, *57*(2), 133-151.

Whitebrook, M. (2014). *Identity, narrative and politics*. Routledge.

Williams, K. (2018). Three strategies for attaining legitimacy in policy knowledge: coherence in identity, process and outcome. *Public Administration*, *96*(1), 53-69.

Wilson, D. A. F. (2024). La nueva emergencia de los BRICS (2.0) y las perspectivas de su consolidación en el sistema internacional. *Política Internacional*, (135), 71-93.

Yee, H. S. (1983). The Three World theory and post-Mao China's global strategy. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, *59*(2), 239-249.

Zhang, S. G. (2007). Constructing 'Peaceful Coexistence': China's Diplomacy toward the Geneva and Bandung Conferences, 1954–55. *Cold War History*, *7*(4), 509-528.

耿协峰,陈灵芝. (2025). 超越»欧盟中心主义»:全球南方地区主义研究的进展.*欧洲研究*, 43(03):32-60+173-174.

郭语,王泺. (2025). 从»一带一路»到全球发展倡议：中国对外援助的变与不变.*文化纵横*, (03):128-136.

刘世强. (2025). 以金砖合作机制推动全球文明倡议走深做实. *当代世界*, (07):30-36.

李东琪. (2023). 全球南方的源流辨析. *国际政治研究, 44* (06), 112-130+7-8.

李猛. (2025). 中国携手»全球南方»倡导践行真正的多边主义的实践与展望.*南亚研究*,(03):1-2+156.

林宏宇. (2024). 金砖国家合作：新时代多边合作的国际制度创新.*当代世界*, (11):16-21.

秦琦玮,韩鹏杰. (2025). «以天下观天下»：构建人类命运共同体的价值意蕴和实践理路. 广西民族大学学报(哲学社会科学版), 47(03):147-155.

任琳. (2025). 金砖国家合作机制与全球治理体系变革. *人民论坛*, 2025,(14):80-84.

述评：点亮全球治理的»南方时刻»，中华人民共和国中央人民政府网站，2024-12-01，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202412/content_6990410.htm (Consultado en 1 de septiembre, 2025

孙灿. (2024). «大援外»体系中的»小而美»项目——»一带一路»提升全球普惠发展的微观机制研究.*当代亚太*, 2024,(05):4-27+161.

孙云飞. (2025). 论»三大全球倡议»与中国全球治理能力的提升. 社会主义研究, (03):158-166.

习近平出席»金砖+»领导人对话会并发表重要讲话，China International Development Cooperation Agency，2024-10-25，http://www.cidca.gov.cn/20241025/217281352cdf4273bf17dd02cfdff03d/c.html (Consultado en 1 de septiembre, 2025）

习近平在金砖国家领导人线上峰会的讲话，中华人民共和国中央人民政府网站，2025-09-08，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202509/content_7039633.htm (Consultado en 5 de septiembre, 2025）

徐若杰. (2025). 国际政治»泛地缘政治化»及其影响. *国际问题研究*, (03):57-76+140.

叶海林,张展毓. (2025). 中印全球南方认知差异与合作困境. *印度洋经济体研究*, (04):1-25+170.

章永乐. (2025). 阐述中华文明的和平性：朝向全球南方的理论与叙事建构. *社会科学*,2025,(08):14-29.

钟联. (2025). 以大金砖合作引领全球南方团结自强. *当代世界*, (08):1.

朱旭,王天屿. (2025). «全球南方»推动全球治理改革论析. *教学与研究*, (08):109-121.

»全球南方»：推动国际关系理论跃迁的核心概念，于海洋，光明日报，2025-02-21, https://baijiahao.baidu.com/s?id=1824614744075512244&wfr=spider&for=pc (Consultado en 5 de septiembre, 2025）

《实现四化，永不称霸》，邓小平，1978年5月7日，https://cpc.people.com.cn/pinglun/n/2013/0819/c69710-22616463.html (Consultado en 5 de septiembre, 2025）

Yingying Fu y Eduardo Olier[3]

[3] **Yingying Fu** (PhD) es Profesora en la Facultad de Sociología y Ciencia Política y Researcher en el Instituto de Comunidad de Naciones Chinas de la Universidad de Anhui (China); Researcher Senior del Instituto Choiseul España. **Eduardo Olier** (PhD) es Presidente del Instituto Choiseul España y Profesor Honorífico del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). NOTA: Este trabajo es un resultado parcial del Proyecto de Investigación Posdoctoral de la Provincia de Anhui «*Investigación en los riesgos geopolíticos y estrategias de prevención de las inversiones Green Field de China en América Latina*» (número de proyecto: Z010118171) y del Proyecto del Instituto de Comunidad de Naciones Chinas de la Universidad de Anhui «*Investigación en aproximación de narrativa positiva afuera sobre la historia de las comunidades étnicas chinas*» (número de proyecto: ZLYJ202505).

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

91/2025 6 de noviembre de 2025



*Ignacio M. García-Galán**

Crisis política en Corea del Sur. De la ley marcial a la elección de un nuevo gobierno

Crisis política en Corea del Sur. De la ley marcial a la elección de un nuevo gobierno

Resumen:

El ascenso de Lee Jae-Myung a la presidencia de Corea del Sur pone fin a una de las etapas más convulsas de la política reciente del país, marcada por la declaración fallida de la ley marcial y la posterior caída del expresidente Yoon Suk-Yeol. La victoria de Lee no solo expresa un deseo de cambio. También constituye una oportunidad de reordenar las prioridades nacionales tras años de crisis institucional y desconfianza ciudadana. Su mandato estará enfocado en tres frentes: recomponer la cohesión social en un país polarizado, reformar las instituciones para limitar el abuso de poder, y redefinir el papel de Corea del Sur en la escena internacional.

Palabras clave:

Corea del Sur, geopolítica, Lee Jae-Myung, Yoon Suk-Yeol, Donald Trump.

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.

South Korea's political turmoil. From martial law to the formation of a new government.

Abstract:

The election of Lee Jae-Myung as South Korea's new president marks the end of one of the country's most turbulent political periods, characterized by the failed declaration of martial law and the subsequent downfall of former president Yoon Suk-Yeol. Lee's victory expresses both a desire for change and an opportunity to reorder national priorities after years of institutional crisis and public mistrust. His term will focus on three areas: rebuilding social cohesion in a polarized country, reforming institutions to prevent the abuse of power, and redefining South Korea's role on the international stage.

Keywords:

South Korea, geopolitics, Lee Jae-Myung, Yoon Suk-Yeol, Donald Trump.

Introducción

Las elecciones surcoreanas del pasado 3 de junio han devuelto a los socialdemócratas del Partido Democrático (PD) al poder. Celebradas dos años antes de lo normal, han estado marcadas por la incertidumbre y por una polarización social sin precedentes. Con el 49,42% de los votos, Lee Jae-Myung, exgobernador de la provincia de Gyeonggi[1] (2018-2021), ha logrado imponerse al bloque conservador, muy tocado tras el arresto e inhabilitación del último jefe de gobierno, Yoon Suk-Yeol.

La victoria de Lee no sólo supone un giro en la orientación política del país, sino también un plebiscito sobre la gestión de la crisis institucional de los últimos meses. El electorado ha respondido de forma ambivalente: por un lado, castigando la deriva autoritaria del gobierno saliente, y por otro, depositando sus expectativas en un liderazgo que, si bien se presenta como reformista, no está exento de escándalos.

Como 14º presidente de la nación, Lee tiene por delante tareas tan delicadas como urgentes. En el ámbito doméstico, deberá devolver la calma y la estabilidad tras la reciente *'Crisis de la Ley Marcial'* y el arresto de Yoon; al tiempo que afronta resistencias tanto en el aparato del Estado como en el tejido empresarial. En el internacional, la situación no es menos compleja. La política exterior de su gobierno tendrá que definir un margen de maniobra propio, pero esmerándose por que ello no afecte negativamente a sus vínculos con Washington.

Yoon Suk-Yeol: promesa, parálisis y crisis

Desde el final de la dictadura y la celebración de las primeras elecciones democráticas (1992), el panorama político surcoreano ha estado dividido en dos bloques antagónicos: los nacionalistas conservadores, encarnados por partidos como el Liberal[2] o el Gran Nacional[3]; y los *progresistas* del Partido Democrático[4]. Cada uno de ellos ha contado

[1] Ubicada en el extremo noroccidental de Corea del Sur, la provincia de Gyeonggi rodea e incluye parte de la zona metropolitana de Seúl. En ella reside una cuarta parte de la población surcoreana.
[2] Nacido a comienzos de los noventa como la suma de tres partidos conservadores, encabezados por el Partido Demócrata por la Reunificación, de Kim Young-Sam. En 1995 cambió su nombre por el de *'Nueva Corea'*.
[3] Fruto de la fusión de *'Nueva Corea'* con el *'Partido Demócrata Unido'* (1997). En 2012 fue rebautizado como *'Saenuri'* (새누리) o *'Nuevo Mundo*; y en 2017, tras la destitución de Park Geun-Hye, relanzado como Partido por la Libertad de Corea. Disuelto en 2020, sus figuras más prominentes se adhirieron al nuevo Partido del Poder Popular que, desde entonces, es el principal partido del bloque conservador.
[4] Heredero directo del Partido Democrático original de Kim Dae-Jung, fundado en el año 2000. Ha sufrido numerosas transformaciones mediante la suma de formaciones menores de índole centrista y reformista.

con cuatro presidentes en el cargo[5], casi ninguno de los cuales ha salido indemne de los escándalos de corrupción que suelen plagar a las altas esferas del país. Entre ellos destaca el de la expresidenta Park Geun-Hye[6], destituida en 2017, y condenada a veinte años de prisión[7].

La reciente presidencia de Yoon Suk-Yeol ha sido, cuando menos, turbulenta. Tras imponerse en los comicios de marzo de 2022, estaba llamado a ser el líder que devolviera al país la mesura social y la higiene política. Su candidatura estaba avalada por su imagen como adalid en la lucha contra la mala praxis, esculpida a lo largo de tres décadas como fiscal.

Tal desempeño le valió el respaldo del Partido del Poder Popular (PPP), surgido en 2020 como principal fuerza de centro-derecha tras la implosión de los partidos conservadores tradicionales. La formación deseaba ofrecer un halo de limpieza que rompiera con la imagen de Park Geun-Hye y, para ello, no dudó en designar a Yoon como su cabeza de lista. A lo largo de su carrera, se había encargado, entre otras, de las investigaciones contra Samsung por fraude contable, así como contra el Centro Nacional de Estadística por supuesta falsedad de resultados. En 2017, como jefe de la Fiscalía del Distrito Central de Seúl, fue quien, precisamente, redactó los cargos contra Park, siendo ascendido a fiscal general del Estado (2019). Pronto cayó en desgracia también con el PD ante su insistencia en investigar a varios altos cargos de dicha formación, como el ministro de Justicia, Cho Kuk[8].

Su victoria en las generales fue la más ajustada en la historia del país, superando a su rival por apenas 250.000 votos. Estuvo, además, lastrada desde un principio, pues sus rivales controlaban más de la mitad de los asientos de la Asamblea Nacional[9]. Tuvo imposible encontrar socios, formalizar alianzas o aprobar leyes y presupuestos; no pudiendo abordar, por tanto, cuestiones vitales de su programa, como la crisis del precio de la vivienda, la inflación o el incremento del gasto en defensa. En otoño de 2023, evitó

[5] Los conservadores con Kim Young-Sam (1992-1997), Lee Myung-Bak (2007-2012), Park Geun-Hye (2012-2017) y Yoon Suk-Yeol (2022-2024). El PD con Kim Dae-Jung (1997-2002), Roh Moo-Hyun (2002-2007), Moon Jae-In (2017-2022) y, desde junio, con Lee Jae-Myung (2025-actualidad).
[6] Hija del general Park Chung-Hee, dictador que gobernó el país entre 1961 y 1979.
[7] Por abuso de poder, soborno y revelación de secretos. Recibió el perdón presidencial en 2021 por motivos de salud.
[8] Acusado de plagio, falsificación de titulación académica, evasión fiscal y enriquecimiento ilícito.
[9] El sistema electoral surcoreano, al igual que el japonés o el estadounidense, celebra los comicios presidenciales y legislativos por separado.

in extremis, mediante veto presidencial, que la oposición forzara la dimisión de su primer ministro, Han Deok-Su, tachado de incompetente[10].

Para la primavera de 2024, su popularidad se encontraba hundida[11][12] y las elecciones legislativas de abril certificaron la muerte clínica de su mandato. El PD se alzó con una nueva victoria, obteniendo 180 de los 300 asientos de la Asamblea. Por contra, el PPP cayó hasta los 103[13], dejando el país en una situación de bloqueo por ingobernabilidad.

A finales de año, Yoon fracasó en su tercer intento por lograr la aprobación de sus presupuestos generales. El episodio marcó un punto de no retorno en su enfrentamiento con la oposición, empujándole hacia una respuesta extrema. Acusó a sus rivales de desleales y de conspirar con Pyongyang para provocar su caída[14], y declaró la ley marcial el 3 de diciembre. La medida otorgaba amplios poderes a las fuerzas armadas y limitaba los derechos civiles a fin de coartar la actividad del resto de formaciones. Fue presentada como imperativa para poder evitar la parálisis nacional. Sin embargo, su aplicación fue rechazada en bloque por la Asamblea, incluyendo a miembros de su propio partido, que votaron por su derogación al considerarla una locura.

El 14 de diciembre, 204 diputados votaron por apartar a Yoon de sus funciones. Fue arrestado el 15 de enero, siendo el primer presidente del país en ser detenido durante el ejercicio de su cargo. Con su inhabilitación confirmada por el Tribunal Constitucional, se enfrenta a la posibilidad de ser juzgado por abuso de poder y sedición. El primero de los cargos viene avalado por un fallo del mencionado Tribunal, que determinó que el país no se encontraba en una situación real de emergencia que justificara la invocación de la ley marcial. El segundo, que podría llegar a acarrearle la cadena perpetua, está motivado

[10] AL JAZEERA, *"South Korea lawmakers vote to sack prime minister"*. 21 SEPTIEMBRE 2023: Link: https://www.aljazeera.com/news/2023/9/21/south-korea-lawmakers-vote-to-sack-prime-minister Fecha de la consulta: 30 septiembre 2025.
[11] STATISTA, *"Approval rating of South Korea's President Yoon Suk Yeol from April 2022 to December 2024"*. Link: https://www.statista.com/statistics/1311511/south-korea-approval-rating-of-president-yoon-suk-yeol/ Fecha de la consulta: 8 octubre 2025.
[12] La caída se vio acelerada por los escándalos de corrupción que involucraron a su esposa, Kim Keon-Hee, arrestada en agosto de 2025, y que se enfrenta a cargos de soborno y manipulación bursátil -> ICTJ – INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE, *"South Korea's Former First Lady Arrested After Court Issues Warrant on Corruption Charges"*. 12 AGOSTO 2025. Link: https://www.ictj.org/latest-news/south-korea%E2%80%99s-former-first-lady-arrested-after-court-issues-warrant-corruption-charges Fecha de la consulta: 18 octubre 2025.
[13] CHA, Victor; PARK, Jinwan & LIM, Andy. *"South Korea's 2024 General Election: Results and Implications"*. CSIS – CENTER FOR STRATEGIC & INTERNATIONAL STUDIES. 10 ABRIL 2024. Link: https://www.csis.org/analysis/south-koreas-2024-general-election-results-and-implications Fecha de la consulta: 18 octubre 2025.
[14] GIORDANO, Elena & STARCEVIC, Seb. *"South Korean president declares martial law in shock late-night address"*. POLITICO. 3 DICIEMBRE 2024. Link: https://www.politico.eu/article/south-korea-yoon-suk-yeol-president-declares-martial-law-shock-address-north-korea/ Fecha de la consulta: 8 septiembre 2025.

por los repetidos llamamientos de Yoon a sus partidarios a tomar las calles para *'defender la nación'*, en los primeros meses de 2025[15]. Además, el 26 de septiembre compareció ante el tribunal por cargos de obstrucción relacionados con su intento de bloquear su arresto. El proceso ha ahondado el clima de polarización, con manifestaciones tanto a su favor como en su contra. A comienzos de año, con motivo de su primera detención, se produjo un intento de asalto al Tribunal del Distrito Oeste de Seúl por parte de sus partidarios, saldado con 86 arrestos y 51 policías heridos[16].

Elecciones presidenciales de junio de 2025: análisis de candidaturas y resultados

En caso de destitución de un presidente, la constitución surcoreana establece que los diputados deben marcar un plazo no superior a sesenta días para la celebración de unos nuevos comicios. La fecha quedó fijada para el 3 de junio. Como es lógico, el Partido Democrático partía como favorito para recuperar el poder. Las imágenes de soldados armados irrumpiendo en la Asamblea dieron la vuelta al mundo, resucitando el temor a los fantasmas del breve *interregno* democrático de la dictadura[17].

La campaña electoral del PD no vaciló en trazar paralelismos entre la figura del general Chun Du-Hwan y la de Yoon Suk-Yeol. Votar por el Partido del Poder Popular fue presentado por los sectores *Democráticos* más acérrimos como un acto de apoyo claro a la ley marcial o como un voto contra la libertad. No obstante, en marzo, la mayoría de encuestas mostraban un empate técnico entre ambos partidos.

Ello se debía a dos factores principales. Por un lado, el PPP aún contaba con el impulso generado por el temor a la implantación de las políticas *pseudo-progresistas* abrazadas por el anterior gobierno *Democrático* de Moon Jae-In. A menudo tildadas con el calificativo anglosajón de *'woke'*, el rechazo que generaron entre el grueso de hombres

[15] POLITICO, *"South Korean court approves new arrest of former president"*. 7 JULIO 2025. Link: https://www.politico.com/news/2025/07/09/south-korean-court-approves-new-arrest-of-former-president-00445904 Fecha de la consulta: 18 octubre 2025.
[16] SON, Ji-Hyoung. *"Why didn't police hit back at violent protesters?"*. THE KOREA HERALD. 22 ENERO 2025. Link: https://www.koreaherald.com/article/10404909 Fecha de la consulta: 18 octubre 2025.
[17] Tras el asesinato del general Park Chung-Hee, en octubre de 1979, un gobierno interino, dirigido por un civil, Choi Kyu-Hah, tomó las riendas del país brevemente con visos a acometer una transición democrática. El proyecto quedó interrumpido por el golpe de estado del general Chun Du-Hwan, quién tomó el poder, extendiendo el gobierno militar doce años más.

jóvenes, así como de ciudadanos de mediana y tercera edad de ambos géneros, fueron uno de los principales catalizadores de la candidatura de Yoon en 2022[18].

Por otro, la obstinación del PD en volver a concurrir con Lee Jae-Myung generó dudas. Y es que Lee no sólo había sido derrotado por Yoon, sino que se presentaba con varias causas abiertas contra él que incluían cargos por cohecho pasivo y desvío de fondos. Su papel como líder de la oposición, asimismo, había sido controvertido, llegando incluso a sufrir un intento de asesinato[19]. Sin embargo, a lo largo de la primavera, el desarrollo del proceso contra Yoon fue determinante para ampliar diferencias. En mayo, Gallup Korea pasó a mostrar un 51% de intención de voto para el PD frente a un 31% para el PPP[20]. Los sondeos también prestaron atención al crecimiento del Partido Reformista, de Lee Jun-Seok, una nueva formación de orientación liberal, creada en 2024.

Partido Democrático (PD)

Lee Jae-Myung convirtió la defensa de la democracia y la lucha contra la desigualdad en los puntos centrales de su campaña, proyectando una imagen de candidato de frente amplio, y rompiendo con los postulados radicales de mandatos anteriores del PD. Consciente de la brecha social generada por los dos gobiernos anteriores, prometió que su administración marcaría el arranque de una era comprometida con la igualdad, la paz social y la transparencia. Dirigió su atención a propuestas económicas destinadas a fomentar un resurgimiento tecnológico, y a la implantación de nuevas políticas sociales. Entre ellas figura el debate sobre el establecimiento de una renta básica general, la extensión de la cobertura sanitaria, la intervención del mercado inmobiliario y la construcción de vivienda social[21].

Pese a sus problemas legales, obtuvo 17.287.513 votos (49,42%), superando a su principal rival por casi tres millones.

[18] KIM, Hyung-A. *"Moon's populist politics and its effects"*. EAST ASIA FORUM. 26 DICIEMBRE 2019. Link: https://eastasiaforum.org/2019/12/26/moons-populist-politics-and-its-effects/ Fecha de la consulta: 18 octubre 2025.
[19] CHOE, Sang-Hun. *"South Korean Opposition Leader Is Stabbed"*. THE NEW YORK TIMES. 3 ENERO 2024. Link: https://www.nytimes.com/2024/01/01/world/asia/south-korea-opposition-lee-jae-myung.html Fecha de la consulta: 18 octubre 2025.
[20] REPUBLIC OF KOREA'S ELECTORAL COMMITTEE. *"Results of Public Opinion Surveys and Registration Status View Details"*. 12-13 MAYO 2025. Link: https://www.nesdc.go.kr/portal/bbs/B0000005/view.do?nttId=16141 Fecha de la consulta: 30 septiembre 2025.
[21] TIME MAGAZINE. *"President Lee Jae-Myung's Plan to Reboot South Korea"*. 18 SEPTIEMBRE 2025. Link: https://time.com/7317953/south-korea-president-lee-jae-myung-cover/ Fecha de la consulta: 18 octubre 2025.

Partido del Poder Popular (PPP).

La principal dificultad de los conservadores era desasociar la imagen de su partido de la de Yoon Suk-Yeol. Para ello decidieron situar al veterano Kim Moon-Su al frente de la candidatura. A pesar de sus 73 años, su designación fue la estrategia más acertada.

Kim también es nativo de la región de Gyeongsang[22], habiendo servido, igualmente, como gobernador de Gyeonggi (2006-2014). Fue miembro de la Juventud Democrática de Corea y un importante activista contra la dictadura en su juventud. A lo largo de la década de los noventa, viró hacia posiciones conservadoras ante lo que percibía como una *'radicalización'* de la izquierda moderada. En 1996 obtuvo un asiento en la Asamblea Nacional como miembro del bloque conservador, el cual mantuvo hasta su elección como gobernador. Muy crítico con la administración Moon, en 2020 se afilió al PPP tras la disolución del Partido por la Libertad. Durante la presidencia de Yoon, sirvió como ministro de Trabajo (2024-2025).

Kim reivindicó el programa social y económico del presidente saliente en su mayor parte, pero centró su campaña en las múltiples causas abiertas contra su rival y en la necesidad de garantizar la transparencia de los cargos públicos.

Obtuvo 14.395.639 votos (el 41,15%).

Partido Reformista (PR).

Fundado en enero de 2024, el PR se presentó como una formación de centro-derecha, defensora de posturas liberales en el plano económico y moderadas en lo social. Su candidato fue Lee Jun-Seok, de 40 años de edad, considerado una de las mentes más brillantes del país. Previamente vinculado a los conservadores, es un ingeniero informático graduado de Harvard. Centró su programa en la lucha contra la corrupción asentada en el bipartidismo tradicional; abogando además por flexibilizar el mercado laboral y traer de vuelta a suelo nacional la producción de componentes elaborados en el extranjero por empresas del país. Ello le valió un apoyo significativo entre el electorado

[22] Región tradicionalmente conservadora, dividida en dos provincias (Gyeongsang del Norte y Gyeongsang del Sur), está ubicada en el extremo sudoriental de la península.

masculino joven[23], al igual que las críticas de numerosos sectores que le tildaron de incendiario y oportunista[24].

Logró 2.917.523 votos (8,34%).



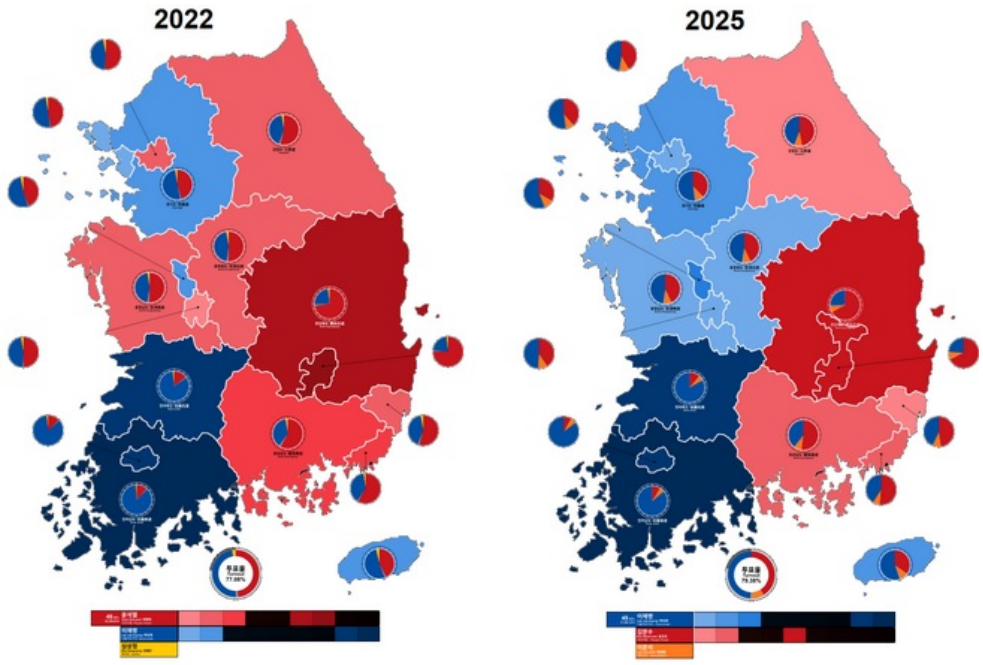
****Resultados finales de las presidenciales del 3 de junio. Imagen cortesía del Comité Electoral Nacional de Corea del Sur****

Sobre el terreno, la brecha regional se acentuó respecto a comicios anteriores. El PD consolidó su dominio en sus bastiones del suroeste del país (Gwangju, Jeolla del Norte y Jeolla del Sur), y amplió su ventaja en la provincia de Gyeonggi[25]. Por su parte, los conservadores mantuvieron el control de la costa oriental, donde se ubican sus feudos de Gangwon, Gyeongsang del Norte y del Sur, y las municipalidades de Pusán y Ulsan. El cambio más significativo se produjo en las provincias de Chungcheong del Norte y del Sur, en el centro del país, que cambiaron de manos en favor del PD.

[23] LEE, Soo-Jung. *"Lee Jun-seok: How a Harvard engineer became the king of Korea's young men".* KOREA JOONGANG DAILY. 12 MAYO 2025. Link: https://koreajoongangdaily.joins.com/news/2025-05-12/national/politics/Lee-Junseok-How-a-Harvard-engineer-became-the-king-of-Koreas-young-men/2305082 . Fecha de la consulta: 8 septiembre 2025.

[24] JUNG, Min-Kyung. *"Lee Jun-seok hints at presidential run".* THE KOREA HERALD. 25 ABRIL 2024. Link: https://www.koreaherald.com/article/3379796 . Fecha de la consulta: 7 septiembre 2025.

[25] Tradicionalmente disputada.



Mapa con los resultados por provincia de las presidenciales de 2022 y de 2025. Imagen cortesía del Comité Electoral Nacional de Corea del Sur

Lee Jae-Myung: un nuevo presidente para la paz social, pero acosado por los escándalos

Con el país afectado por la segunda destitución de un presidente en ocho años, Lee ha manifestado su intención de abrir una etapa de reconciliación y transparencia. Entre sus propuestas, destaca una reforma constitucional que fije el poder presidencial en dos mandatos de cuatro años[26]. La medida, avalada por el Comité de Planificación de Asuntos de Estado, vendría acompañada de una ampliación de las competencias de las administraciones locales. En teoría, ello coadyuvaría a prevenir el abuso de poder presidencial y los escenarios de bloqueo institucional. Sin embargo, pese a que el control de la Asamblea le confiere un margen amplio para acometer reformas, no lo tendrá fácil. Su intención de aumentar la carga impositiva a los grandes conglomerados nacionales (*'chaebol'*) ha provocado un enfrentamiento directo con los principales centros de poder

[26] En lugar de la actual limitación a un único mandato de cinco.

económico. Además, asume el mando acosado por los escándalos, algunos de los cuales se remontan a su período como alcalde de la ciudad de Seongnam (2010-2018).

Lee Jae-Myung es un antiguo abogado especializado en derecho laboral y derechos humanos. Es el quinto de siete hijos. Sus padres registraron su nacimiento con retraso, por lo que su fecha exacta se desconoce; si bien figura oficialmente como el 22 de diciembre de 1964. Durante su juventud estudió con becas destinadas a alumnos desfavorecidos, completando la educación secundaria con un programa especial de formación. Posteriormente, cursó Derecho en la Universidad de Chung Ang, graduándose en 1986. Tras ocho años como alcalde, ganó las elecciones a gobernador de la provincia de Gyeonggi (2018-2021). Desde 2022 es diputado de la Asamblea Nacional, año en que también asumió el liderazgo del Partido Democrático.

Como líder de la oposición, se convirtió en la némesis de Yoon Suk-Yeol, encabezando en diciembre las marchas hacia la Asamblea para bloquear la imposición de la ley marcial. Retransmitió en directo el asalto simbólico al edificio y las protestas de los diputados desde su teléfono móvil, lo que reforzó su imagen de político combativo y cercano a la ciudadanía. A lo largo del primer semestre de 2025 lideró la moción de censura contra el presidente saliente, al tiempo que lidiaba con las causas judiciales en su contra. De las cinco investigaciones que permanecen abiertas, una está relacionada con la presunta adjudicación irregular de contratos para el equipo de fútbol de Seongnam. Es el cargo menos grave, los otros incluyen acusaciones de perjurio, cohecho y desvío de fondos a Corea del Norte[27].

Su toma de posesión se produjo el 4 de junio, en medio de una oleada de manifestaciones de repulsa ante supuestas injerencias chinas y norcoreanas, que aún hoy continúan activas. Con su investidura quedaron suspendidos los juicios pendientes en su contra, ya que el Artículo 84 de la Constitución impide procesar penalmente a un presidente en ejercicio salvo por insurrección o traición. Por ello, todo parece indicar que afrontará la primera etapa de su mandato con cierta calma. No obstante, la suspensión de las causas supone únicamente su congelación hasta el final del mandato, y diversas plataformas de juristas conservadores han expresado ya su intención de procesarlo

[27] JI, Da-Gyum. *"All of President Lee's criminal trials now suspended"*. THE KOREA HERALD. 22 JULIO 2025. Link: https://www.koreaherald.com/article/10537143 Fecha de la consulta: 18 octubre 2025.

igualmente. En tal caso, Lee no podría ser arrestado de inmediato, aunque la legitimidad de su gobierno quedaría seriamente comprometida.

Repercusiones estratégicas del cambio de gobierno

A nivel internacional, existe preocupación a que el retorno del PD pueda alterar de manera significativa el rumbo de la política exterior surcoreana, especialmente en función de cómo equilibra ésta sus relaciones con EE.UU, la República Popular de China (RPC), Japón y Corea del Norte.



****Lee Jae-Myung con Donald J. Trump en el Despacho Oval durante su visita a Washington del pasado 25 de agosto. Imagen de Chip Somodevilla****

No es ningún secreto que Washington (y, en especial sus administraciones republicanas), se sienten más cómodas con ejecutivos conservadores en Seúl. Los gobiernos *Democráticos*, por el contrario, generan desconfianza por su tendencia a adoptar políticas conciliadoras con el régimen del Norte, así como por sus continuos acercamientos a China. Por el momento, el nuevo presidente ha expresado su deseo de

equilibrar el pragmatismo con los intereses estratégicos del país[28] [29], incluyendo la reactivación del diálogo intercoreano. Ello, en un principio, no sentó bien en Washington, con quien Corea del Sur mantenía además diferencias tangibles en materia comercial desde el retorno a la Casa Blanca de Donald Trump.

La relación entre Seúl y los EE.UU es de importancia capital, pues los norteamericanos son los principales garantes de la seguridad de Corea del Sur, en cuyo suelo mantienen a 25.000 soldados. Sin embargo, los gobiernos del PD han abogado porque Seúl mantenga una posición de relativa equidistancia entre las grandes potencias, lo cual, evidentemente, genera fricciones.

Desde que, en el año 2000, Kim Dae-Jung inaugurara su *'Sunshine Policy'*[30], Washington ha visto con recelo las políticas *Democráticas* de acercamiento a Pyongyang. Pese a que los distintos líderes del PD siempre han presentado el establecimiento de lazos diplomáticos y comerciales como el medio más útil para lograr la normalización de las relaciones Norte-Sur, los estadounidenses son escépticos. Tales intercambios jamás han generado rédito alguno de cara a traer una paz definitiva o a garantizar una reducción de las tensiones.

La alianza rozó mínimos, precisamente, durante el primer mandato de Trump, que coincidió con el del *Democrático* Moon Jae-In. Pese a los esfuerzos de Moon por acercar posturas y establecer canales de diálogo con Pyongyang, su periodo al frente del ejecutivo (2017-2022) estuvo marcado por la mayor campaña de prueba de misiles balísticos norcoreanos de la historia[31]; así como por una crisis diplomática y comercial con Japón, en la que Trump se pronunció en favor de los nipones. Por si fuera poco, el presidente estadounidense optó por negociar de manera directa con Kim Jong-Un, ignorando a su homólogo sureño.

---

[28] MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF KOREA. *"Lee Jae Myung Government's Key Diplomatic Tasks"*. 16 SEPTIEMBRE 2025. Link: https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=322968 Fecha de la consulta: 18 octubre 2025.

[29] PERON-DOISE, Marianne. *"The Lee Jae-myung presidency: towards a recalibration of South Korea's middle power diplomacy?"*. FOUNDATION POUR LA RECHERCHE STRÁTEGIQUE. 23 JUNIO 2025. Link: https://www.frstrategie.org/en/programs/korea-security-and-diplomacy-program/lee-jae-myung-presidency-towards-recalibration-south-korea-s-middle-power-diplomacy-2025 Fecha de la consulta: 20 octubre 2025.

[30] Consistente en fomentar los intercambios comerciales y culturales entre las dos Coreas para rebajar las tensiones y encauzar el diálogo.

[31] GARCÍA-GALÁN, Ignacio. *"Misiles sobre las aguas del Este. Tokio y Seúl cierran heridas ante la amenaza norcoreana"*. IEEE – Instituto Español de Estudios Estratégicos. 9 ENERO 2023. Págs.12-14. Link: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEEO01_2023_IGNGAR_Misiles.pdf Fecha de la consulta: 18 octubre 2025.

Hasta ahora, los gobiernos *Democráticos* habían tendido a favorecer los acercamientos a Pekín en pro de una mayor estabilidad regional y de unos vínculos comerciales fuertes. Ello tiene repercusiones claras de cara a la agenda estratégica del ámbito Indo-Pacífico abanderada por EE.UU y Japón, y en la que Washington espera que Corea del Sur sea una pieza fundamental. Moon abogó por una aproximación neutral y una mayor autonomía en política exterior, dejando, en el aire la contribución surcoreana.

Por el contrario, los gobiernos conservadores destacan por su carácter proamericano y, con él, por su tendencia a respaldar los postulados de Washington en materia estratégica tanto a nivel regional como global. Para ellos, la alianza Seúl-Washington prima sobre cualquier otro aspecto y, en consecuencia, las relaciones con Pyongyang y Pekín tienden a ser más tensas. En este sentido, la presidencia de Yoon se caracterizó por la negativa a hacer concesión alguna a Corea del Norte sin un desmantelamiento previo y monitorizado de su arsenal atómico. Abogó por el endurecimiento de las sanciones contra el régimen comunista, y optó por una línea dura que priorizaba la disuasión armada. Dentro de esta última estrategia se encontraba el respaldo a la expansión del sistema de '*Defensa de Área de Gran Altitud Terminal*' o THAAD[32], desplegado en marzo de 2017, durante el gobierno de Park Geun-Hye. Su instalación desencadenó una crisis diplomática con Pekín en su momento, siendo también criticada por Moon Jae-In, quien terminó apaciguando a la RPC durante su mandato mediante la adopción de los *"Tres NOs"* [33].

En su momento, Lee también se encontraba entre los detractores del THAAD, si bien desde su designación como líder del PD ha adaptado su retórica, asegurando que el sistema es una herramienta defensiva enfocada a repeler un ataque norcoreano[34].

Todo apunta a que la relación con Pekín será la más compleja de sobrellevar. La RPC pasó a ser el principal socio comercial del país a lo largo de la última década, siendo el

[32] Siglas en inglés de *'Terminal High Altitude Area Defense'*, es un sistema de defensa antiaérea norteamericano para derribar misiles balísticos en su última fase (descenso o reentrada), por medio de un sistema de impacto directo.
[33] NO a la expansión del sistema THAAD en suelo coreano, NO a la participación o colaboración en el desarrollo de sistemas de misiles norteamericanos, y NO a la creación de un triunvirato de defensa entre Corea del Sur, Japón y los EE.UU.
[34] CHOI, David. *"South Korean presidential candidates spar again over THAAD missile defense system"*. STARS & STRIPES. 17 FEBRERO 2022. Link: https://www.stripes.com/theaters/asia_pacific/2022-02-17/south-korea-presidential-race-thaad-missile-defense-debate-5051660.html?utm_source=chatgpt.com Fecha de la consulta: 18 octubre 2022.

destino del 19,7% de sus exportaciones en la actualidad[35]. Pero el gobierno de Yoon adoptó una postura que rayó la hostilidad manifiesta, llegando incluso a hacer guiños claros a Taiwán[36]. Será difícil reparar los lazos, máxime cuando el nuevo presidente ha tenido también varios roces con las autoridades chinas. Sin ir más lejos, con motivo de la ceremonia de apertura de los Juegos de Invierno de Pekín (2022), Lee acusó a los chinos de apropiación cultural por el desfile de varios bailarines con prendas coreanas[37]. Más recientemente, afirmó que China es un *"socio estratégico"*, si bien recalcó que EE.UU es el *"único aliado real"* de su país[38].

Y es que Lee es consciente de que no puede permitirse disgustar en exceso a los norteamericanos. Si la administración Trump decidiera reactivar las negociaciones con Pyongyang, Corea del Sur no debería quedar de nuevo al margen. Por ello, durante su reciente visita a la Casa Blanca, ofreció al presidente estadounidense la posibilidad de actuar como mediador en una ronda de contactos intercoreana, algo que Trump recibió con disposición. Además, se comprometió a corregir el desequilibrio comercial bilateral mediante la inversión de 350.000 millones de dólares en la industria estadounidense; y a la adquisición de aeronaves Boeing para la aerolínea nacional por valor de 50.000 millones[39]. Igualmente, su administración confirmó un aumento del 8,2% para el presupuesto de defensa de 2026[40]. Todo ello le ha ganado el respeto de la Casa Blanca, amén de una reducción del 25% al 15% en los aranceles a sus productos.

Al mismo tiempo, una delegación especial, encabezada por el expresidente de la Asamblea Nacional, Park Byung-Seok, viajó a Pekín para reunirse con el ministro de Exteriores chino, Wang Yi. En ella, Park entregó a Wang una carta personal de Lee, dirigida a Xi Jinping, en la que expresaba su interés por avanzar hacia una asociación estratégica, la apertura de un canal de comunicación permanente en materia de

[35] SANTANDER TRADE MARKETS. *"South Korean foreign trade in figures"*. OCTUBRE 2025. Link: https://santandertrade.com/en/portal/analyse-markets/south-korea/foreign-trade-in-figures Fecha de la consulta: 18 octubre 2025.
[36] KING, Sean. *"Yoon Suk-yeol Dips a Toe in the Taiwan Strait"*. GLOBAL TAIWAN INSTITUTE. 31 MAYO 2023. Link: https://globaltaiwan.org/2023/05/yoon-suk-yeol-dips-a-toe-in-the-taiwan-strait/ Fecha de la consulta 18 octubre 2025.
[37] Los coreanos están reconocidos como minoría étnica dentro de China.
[38] FOREMAN, Hanna & YEO, Andrew. *"The art of the alliance: 3 takeaways from the Trump-Lee summit"*. BROOKINGS. 28 AGOSTO 2025. Link: https://www.brookings.edu/articles/the-art-of-the-alliance-3-takeaways-from-the-trump-lee-summit/ Fecha de la consulta: 17 octubre 2025.
[39] Íbid.
[40] DSEI – DEFENCE & SECURITY EQUIPMENT INTERNATIONAL. *"South Korea to raise defence spending, pursue greater self-reliance"*. 3 OCTUBRE 2025. Link: https://www.dsei.co.uk/news/south-korea-raise-defence-spending-pursue-greater-self-reliance Last access: 18 OCTUBRE 2025.

seguridad y unos mayores intercambios culturales[41]. El gesto evidencia la intención de mantener un equilibrio entre la cooperación económica y la lealtad estratégica, especialmente en un contexto de protestas internas y de manifestaciones que cuestionan la influencia china.

Por último, la relación con Japón representa un desafío distinto. Mientras los gobiernos conservadores suelen priorizar la cooperación bilateral en seguridad y comercio, los progresistas históricamente han adoptado posturas más críticas, con revisiones históricas que alimentan tensiones. Lee, sin embargo, se desmarcó de esta tendencia durante su campaña, defendiendo la cooperación con Japón como pilar para la seguridad y el bienestar regionales. Tal postura quedó refrendada en la reunión que mantuvo, el pasado 30 de septiembre, en Seúl, con el ex primer ministro nipón, Shigeru Ishiba. En ella, ambos líderes se comprometieron a restablecer y reforzar el GSOMIA[42], impulsar la fluidez de las cadenas de suministro conjuntas y gestionar las diferencias con prudencia[43].

Conclusiones

El retorno del Partido Democrático al poder marca un punto de inflexión en la trayectoria reciente de Corea del Sur. El nuevo presidente encara un escenario cargado de desafíos, donde la estabilidad institucional, la cohesión social y la redefinición del papel del país en el tablero internacional serán clave.

Las implicaciones del resultado electoral merecen una atención especial. La campaña ha puesto de relieve la brecha social y territorial que atraviesa el país. Los jóvenes urbanos, preocupados por el desempleo y el precio de la vivienda, han mostrado un patrón de voto distinto al de las generaciones mayores, más sensibles a cuestiones de

[41] MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. *"Wang Yi Meets with Special Envoy of ROK President Park Byeong-seug"*. 25 AGOSTO 2025. Link: https://www.mfa.gov.cn/eng/wjbzhd/202508/t20250825_11695640.html Fecha de la consulta: 17 octubre 2025.
[42] *"General Security of Military Information Agreement"* o *"Acuerdo de Información Militar de Seguridad General"*. Es un tratado de cooperación en seguridad e inteligencia, suscrito en 2016 por Japón y Corea del Sur, y apadrinado por los EE.UU.
[43] MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN. *"Japan-ROK Summit Meeting"*. 30 SEPTIEMBRE 2025. Link: https://www.mofa.go.jp/a_o/na/kr/pageite_000001_01311.html Fecha de la consulta: 17 octubre 2025.

seguridad y orden. Estas fracturas serán uno de los mayores desafíos del mandato de Lee, pues condicionarán la legitimidad y la eficacia de cualquier proyecto de reforma.

En el fondo, la figura del nuevo presidente encarna la paradoja de la política surcoreana contemporánea: un líder con gran legitimidad popular, una visión reformista y un fuerte control parlamentario; pero simultáneamente condicionado por la polarización social y la amenaza judicial. Su presidencia será, de nuevo, un test decisivo para la democracia del país. Si logra superar los obstáculos judiciales, avanzar en sus reformas y reducir la confrontación, podría inaugurar una nueva etapa de estabilidad. Sin embargo, si las tensiones empeoran, su mandato no pasará de ser más que otro capítulo en la larga historia de inestabilidad política en la nación asiática.

A ello se suman las dificultades de conciliar las relaciones exteriores en uno de los escenarios geopolíticos más sensibles del planeta. Lee intentará consolidar la autonomía de Corea del Sur como actor clave en la región del Indo-Pacífico.

Por el momento, su enfoque parece más inteligente que el de sus predecesores, dejando el deshielo de las relaciones intercoreanas en manos de Trump; y continuando en la senda de la cooperación con Japón. Todo ello al tiempo que hace gestos a Corea del Norte y se esmera en limar asperezas con Pekín.

*Ignacio M. García-Galán**
Analista especializado en geopolítica y seguridad del Asia-Pacífico.

Documento
Opinión

92/2025 7 de noviembre de 2025

*Bartolomé Cánovas Sánchez**

La nueva era de la navegación: combustibles limpios para salvar los océanos

La nueva era de la navegación: combustibles limpios para salvar los océanos

Resumen:

La lucha contra el cambio climático es hoy una obligación ineludible. La Organización Marítima Internacional (OMI) ha aprobado normas jurídicas vinculantes que obligan a todos los buques del mundo a reducir drásticamente sus emisiones de gases de efecto invernadero, con el ambicioso objetivo de alcanzar cero emisiones netas en 2050.

El sector marítimo busca alternativas al tradicional gasoil. El Gas Natural Licuado (GNL) se perfila como combustible de transición, mientras que metanol, amoníaco e hidrógeno emergen como opciones clave para revolucionar la propulsión naval. Estos nuevos combustibles exigen rediseñar los barcos, ya que ocupan más espacio, reduciendo la capacidad de carga, además de incrementar los costes y requerir estrictas medidas de seguridad.

La transición ya está en marcha: grandes navieras han iniciado pedidos a astilleros para construir buques preparados para operar con energías limpias. Así comienza una nueva era marítima, donde sostenibilidad y comercio internacional avanzan de la mano.

.

Palabras clave:

Cambio Climático, Gasoil, Gas Natural Licuado, Amoniaco, Metanol, Hidrogeno.

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

Abstract:

The fight against climate change is now an unavoidable obligation. The International Maritime Organization (IMO) has approved binding legal regulations requiring all ships worldwide to drastically reduce their greenhouse gas emissions, with the ambitious goal of reaching net-zero emissions by 2050.

The maritime sector is seeking alternatives to traditional diesel fuel. Liquefied Natural Gas (LNG) is emerging as a transitional fuel, while methanol, ammonia, and hydrogen are key options poised to revolutionize ship propulsion. These new fuels demand redesigning vessels, as they take up more space, reducing cargo capacity, while also increasing costs and requiring strict safety measures.

The transition is already underway: major shipping ***companies*** *have begun placing orders with shipyards to build vessels ready to operate with clean energy. This marks the beginning of a new maritime era, were sustainability and global trade move forward together.*

Keywords:

Climate Change, Gasoil, Liquefied Natural Gas, Ammonia, Methanol, Hydrogen.

Introducción

El transporte marítimo, antaño ligado a carbón y al dañino chapapote, se encuentra en plena revolución. Reducir emisiones ya no es un ideal, sino una obligación marcada por la OMI, que apunta a una descarbonización total para 2050. Sin embargo, el gasoil marino sigue siendo el rey en la mayoría de los buques, liberando toneladas de gases contaminantes. Frente a este reto, la innovación se acelera: ingenieros y navieras apuestan por nuevos combustibles como el amoníaco, el metanol y el hidrógeno. La transición no será sencilla, pero el rumbo está trazado: navegar hacia un futuro más limpio y sostenible.

Gasoil Marino

Gasoil marino: el veterano de la propulsión naval que enfrenta su hora decisiva.

Durante más de un siglo, el gasoil marino ha sido el corazón que impulsa a la mayoría de los buques del planeta. Desde gigantescos portacontenedores hasta ferris de corta distancia, su fiabilidad lo convirtió en la opción preferida de la industria. Pero en plena era de la descarbonización, este veterano comienza a perder protagonismo.

Sus cartas ganadoras

Abastecimiento garantizado: Se encuentra en prácticamente cualquier puerto del mundo, lo que facilita la logística y evita retrasos.

Red e infraestructura consolidadas: No requiere inversiones adicionales en sistemas de repostaje.

Tecnología más que probada: Los motores diésel marinos son robustos, fáciles de mantener y cuentan con décadas de experiencia operativa.

Potencia y autonomía: Alto poder calorífico que permite largas travesías sin repostar.

Menor inversión inicial: Construir un buque para gasoil sigue siendo más económico que adaptarlo a combustibles alternativos.



Foto n.º 1. Esta imagen muestra los típicos gases contaminantes del gasoil
Fuente: es.dreamstime.com.

La otra cara de la moneda

El gasoil marino, durante décadas el motor de la navegación comercial se enfrenta a una tormenta perfecta. Aunque sigue siendo el pilar de la flota mundial, su alto nivel de emisiones contaminantes, la dependencia del petróleo y el encarecimiento del combustible bajo en azufre lo colocan en el punto de mira.

Las regulaciones ambientales de la OMI y normativas locales exigen inversiones millonarias en tecnologías de control, mientras la presión social por energías limpias crece. En plena transición energética, este veterano deberá reinventarse o ceder su lugar a combustibles más sostenibles como el hidrógeno, el amoníaco o el metanol.

GNL: el combustible que marca la transición más limpia

El (GNL**)** es un combustible fósil obtenido al enfriar gas natural a –160 ºC, reduciendo su volumen 600 veces, lo que facilita su transporte a largas distancias.

Durante años, se consideró una solución clave para descarbonizar la propulsión naval. Aunque no es la respuesta definitiva para eliminar las emisiones, sigue siendo un combustible de transición más limpio y eficiente que el diésel o el fuelóleo.

Su uso en el transporte marítimo no es nuevo: lleva medio siglo empleándose y continúa perfeccionándose. Actualmente, 355 buques mercantes ya operan con GNL, y otros 500 están en construcción o pedidos.

Según diversos estudios los barcos propulsados por GNL representaban más del 2% de la flota mundial, con previsiones de alcanzar **el** 4% en número de buques y hasta el 6% en tonelaje en los próximos años, consolidando su papel en la transición energética marítima.



Foto nº 3. Este es el clásico buque transportador de Gas Natural Licuado. Fuente: Ingasing.

Ventajas del GNL

La gran fortaleza del GNL es su bajo impacto ambiental frente a los combustibles fósiles tradicionales. Su uso permite reducir significativamente las emisiones de dióxido de carbono (CO_2), óxidos de nitrógeno (NOx), dióxido de azufre (SOx) y partículas finas. De hecho, las emisiones de CO_2 pueden disminuir hasta un 25% en comparación con el fuelóleo pesado.

Esta reducción lo convierte en un aliado clave para cumplir con las exigentes normativas internacionales, como la IMO 2020, que limita el contenido de azufre en los combustibles marítimos.

Motores más limpios, silenciosos y eficientes

Uno de los aspectos más llamativos del (GNL) es el rendimiento de los motores que lo utilizan. No solo generan menos ruido que los tradicionales, sino que además destacan por su eficiencia y, lo más relevante, provocan un menor impacto sobre los ecosistemas marinos.

Según un estudio de la sociedad de clasificación DNV[1], optar por GNL en la propulsión naval puede suponer un ahorro [2] de hasta un 45% en los costes operativos totales frente al uso del fueloil pesado estándar. Un dato que refuerza su papel como combustible alternativo capaz de ofrecer ventajas tanto económicas como medioambientales para el transporte marítimo**.**

Las sombras del GNL

Sin embargo, el GNL no es una solución perfecta. Aunque más limpio, todavía emite gases que deberán reducirse en un plazo relativamente corto si se quiere cumplir con los objetivos medioambientales más ambiciosos.

Uno de los retos más importantes es la infraestructura[3] de suministro. En este sentido, la Asociación Internacional de Puertos y Terminales (IAPH, por sus siglas en inglés) ha creado un grupo de trabajo[4] específico sobre GNL. Su misión: desarrollar listas de comprobación estandarizadas —las conocidas *checklists*— para las complejas y delicadas operaciones de carga de combustible.

[1] Det Norske Veritas (DNV) es una sociedad de clasificación de ámbito mundial con sede en Noruega. Fue fundada en 1864, y es una fundación independiente. Sus objetivos son "salvaguardar la vida, propiedades y el medio marino" y es a su vez un proveedor líder de servicios de gestión de riesgos. https://www.wikiwand.com/es/articles/Det_Norske_Veritas

[2] El gas natural licuado permite a los buques ahorrar el 45% de sus costes operativos. 26 de jul 2010.https://www.farodevigo.es/economia/2010/07/26/gas-natural-licuado-permite-buques-17826832.html

[3] Hasta el momento han sido las navieras las que han apostados por buques propulsados por GNL y puertos de todo el mundo amplían sus terminales para ofrecer “bunkering” especializado. Ya hay más de 200 puertos con esta capacidad y la cifra sigue creciendo, impulsando también nuevas oportunidades de empleo: ingenieros navales, operadores de abastecimiento, técnicos en seguridad y especialistas en energías limpias. Fuente: Gas Natural Licuado (GNL) en el sector marítimo: transformación y oportunidades. Gas Natural Licuado (GNL) en el sector marítimo: transformación y oportunidades - IMBS

[4] El proyecto se centra en el desarrollo de listas de verificación normalizadas (cheklist) para las operaciones de toma de combustible y las directrices para la aprobación de los proveedores de gas a los tanques de combustible, así como para la evaluación de los perímetros de seguridad y el análisis de riesgo. International Association of Ports and Harbours. https://navclimate.org/about/navigating-a-changing-climate-partnership/iaph

El reto ahora es doble: reducir los costes de infraestructura y asegurar un suministro global que permita a los buques de GNL operar sin limitaciones, con un *bunkering*[5] seguro, eficiente y capaz de responder a las demandas del futuro.

Amoniaco

La Agencia Internacional de la Energía (IEA), en su informe[6] 2050 Carbon Zero Roadmap Report, afirma que el amoníaco como combustible naval podría representar hasta el 46% del uso total en 2050.

El amoníaco verde o renovable se presenta como una apuesta sólida de futuro para el sector marítimo, aunque no está exento de desafíos. Analizar sus ventajas e inconvenientes es clave para comprender su verdadero potencial.

El amoniaco ya se utilizó como combustible para motores de coches y camiones durante la Segunda Guerra Mundial[7]. El verdadero avance reciente radica en haber encontrado una nueva forma de convertir el amoníaco en gas nitrógeno, lo que, mediante un proceso catalítico, permite reducir la emisión de gases contaminantes asociados

[5] Fuente: Gas Natural Licuado (GNL) en el sector marítimo: transformación y oportunidades. Gas Natural Licuado (GNL) en el sector marítimo: transformación y oportunidades - IMBS

[6] Amoniaco, un combustible de futuro en el sector marítimo, 28 de feb. 2025. https://revistamar.seg-social.es/-/amoniaco653.

[7]. Lleno de amoniaco, por favor: el combustible que promete, 18 de nov. de 2021. https://www.elespanol.com/omicrono/tecnologia/20211118/amoniaco-combustible-alternativo-sostenible-transporte/627437546_0.html



. **Foto nº 4. Prototipo de buque propulsado con amoniaco con depósitos en cubierta y velas solares.**
Fuente: #destacadas, ambiente y ecología integral, industrial naval

Un paso intermedio hacia la descarbonización total

La implantación del amoníaco renovable[8] como combustible marítimo podría ser clave para una descarbonización parcial. Sin embargo, para hacerlo posible sería necesario realizar modificaciones tanto en los sistemas propulsores como en los tanques de almacenamiento. Diversos expertos e instituciones marítimas coinciden en que podría convertirse en el combustible idóneo para la propulsión de buques. El problema es que la transformación inicial es costosa para los armadores. Por ello, se plantea la necesidad de subvenciones que faciliten la adopción de sistemas duales, en los que el amoníaco conviva con el tradicional gasoil marino. El horizonte para tomar decisiones es relativamente cercano: el año 2030.

[8]El amoniaco verde se produce a partir de fuentes que no contaminan: el hidrógeno que contiene se obtiene mediante energía eléctrica generada por fuentes renovables, mientras que el nitrógeno se extrae de la atmósfera mediante una unidad de separación del aire. ¿Qué es el amoniaco verde y para qué sirve? 2 de abr. 2024. https://www.bbva.com/es/sostenibilidad/que-es-el-amoniaco-verde-y-para-que-sirve-caracteristicas-y beneficios/?msclkid=c0ffc5b516ef14ba6d94adcf07646ca0&utm_source=bing&utm_medium=cpc&utm_campaig



Foto nº 5. Proyecto de buque propulsado por amoniaco y tanques en cubierta

Fuente: amoniaco_informe_viabilidad-2.jpg (993×499)

Ventajas

La principal ventaja del amoníaco[9] como combustible naval —y el motivo principal de su desarrollo— son sus bajas emisiones contaminantes, que contribuyen de forma decisiva al proceso de descarbonización.

Otra ventaja es su facilidad de almacenamiento y suministro en tierra, gracias a que se transporta en estado líquido a temperatura ambiente y bajo presiones relativamente bajas. Esto facilita su manejo y gestión. Actualmente, más de 120 puertos[10] internacionales ya cuentan con infraestructura para abastecer a buques con amoníaco, y varios más están en proceso de adaptarse.

Aunque el coste de producción del amoníaco verde sigue siendo superior al de los combustibles convencionales, su síntesis a partir de hidrógeno sin carbono mediante el proceso Haber-Bosch [11] es eficiente y totalmente escalable.

[9] Uso del amoniaco como combustible marino merece respeto, 9 de jun. 2025. https://www.nuestromar.org/destacadas/uso-del-amoniaco-como-combustible-marino-merece-respeto-pero-no-debe-ser-temido/

[10] El amoniaco: una solución inmediata a la descarbonización naval, 11 de feb.2025. https://www.mapfreglobalrisks.com/gerencia-riesgos-seguros/articulos/amoniaco-solucion-inmediata-descarbonizacion-naval/#:~:text=El%20amoniaco%2C%20tradicionalmente%20utilizado%20en%20la

[11] El proceso Haber-Bosch es un método industrial para sintetizar amoníaco (NH_3) directamente a partir de gases de nitrógeno (N_2) e hidrógeno (H_2) a alta temperatura y presión, en presencia de un catalizador. Desarrollado por los químicos alemanes Fritz Haber y Carl Bosch a principios del siglo XX. Proceso Haber-Bosch.26 de abr 2015. https://www.bing.com/search?q=haber-bosch+process+ammonia&form

Inconvenientes

El amoníaco presenta una densidad volumétrica significativamente inferior a la del gasoil marino, lo que obliga a utilizar tanques de mayor volumen. Esto reduce el espacio disponible para carga, con la consiguiente pérdida económica para el armador. Además, los tanques son más difíciles de adaptar a la forma del casco, lo que encarece su instalación.

Otro inconveniente es que, aunque no emite CO_2, sí genera óxidos de nitrógeno (NO_x), que contribuyen al efecto invernadero. A ello se suma su alta toxicidad: un derrame puede ser peligroso tanto para el personal que lo maneja como para el medio ambiente. Finalmente, hay que tener en cuenta que el amoníaco es un producto muy demandado por distintos sectores industriales, lo que puede limitar su disponibilidad para uso.

¿El futuro está escrito en amoníaco?

El amoníaco verde podría ser una de las piezas clave en el rompecabezas de la descarbonización marítima. Sin embargo, su éxito dependerá de superar retos técnicos, económicos y de seguridad.

Mientras tanto, la industria y las administraciones tienen una década para decidir si apuestan por él… o si será solo una estación de paso hacia otro combustible aún más limpio.

Grimaldi enciende motores para la era del amoníaco: 17 buques listos para la descarbonización.

En el impulso global hacia una navegación libre de carbono, el amoníaco emerge como uno de los combustibles más prometedores para reemplazar al gasoil. Grandes navieras ya lo incluyen en sus planes estratégicos, pero pocas con tanta determinación como el Grupo Grimaldi.



Foto nº 6. Grande Tianjin primer buque entregado a Grimaldi el 8 de agosto de 2025 adaptado para usar como combustible amoniaco Fuente: Grimaldi

El gigante napolitano ha situado el amoníaco en el centro de su plan de renovación de flota, con 17 nuevos buques PCTC [12] certificados como *Ammonia Ready* por RINA[13]. Con 200 metros de eslora, capacidad para 9.000 vehículos y conexión a la red eléctrica en puerto, estas naves podrán funcionar con amoníaco libre de carbono. La inversión, superior a 630 millones de dólares, reducirá hasta un 50% las emisiones de CO_2 por carga transportada.

Grimaldi no está solo en esta apuesta: astilleros japoneses, surcoreanos y europeos trabajan ya en prototipos, mientras compañías como Maersk, Höegh Autoliners y operadores noruegos financian proyectos piloto. El desafío pasa por adaptar la infraestructura portuaria, garantizar el suministro de amoníaco verde y perfeccionar su almacenamiento seguro.

[12] PCTC (Pure Car & Truck Carrier)

[13] La certificación *Ammonia Ready* de RINA es una calificación técnica que otorga la sociedad de clasificación italiana RINA (Registro Italiano Navale) a los buques cuyo diseño y construcción cumplen los requisitos para ser adaptados en el futuro al uso de amoníaco como combustible marino.

Metanol a bordo de los buques

El nuevo candidato para destronar al gasoil en alta mar

La transición energética ha llegado al sector marítimo. Tras décadas dependiendo del gasoil y, más recientemente, del gas natural, el metanol emerge como un fuerte candidato a convertirse en el combustible del futuro para la navegación.

Actualmente, unos 30 buques equipados con propulsión dual —capaces de operar con gasoil o metanol— ya surcan los océanos. Sin embargo, la cifra podría multiplicarse por seis en los próximos años, superando las 200 unidades, impulsada por regulaciones ambientales y la creciente demanda de soluciones sostenibles.

El metanol ofrece ventajas, pero también retos importantes. Su bajo poder calorífico, un 55% menor que el del gasoil, obliga a instalar depósitos más grandes: hasta 2,5 veces mayores que los del fuel pesado. Además, su coste de producción y la necesidad de rediseñar la arquitectura de los barcos representan desafíos clave. Pese a ello, la industria avanza decidida hacia un futuro más limpio y sostenible en alta m

¿De dónde sale este metanol "limpio"?

En el sector marítimo se apuesta por dos grandes vías de producción:

Biometanol[14]: se obtiene gasificando residuos sostenibles como restos ganaderos, agrícolas, forestales e incluso basura urbana. La clave aquí es evaluar bien el equilibrio entre eficacia y coste, aunque sería una buena solución al problema de la limpieza de montes, que tanto preocupa en la actualidad.

E-metanol: se produce a partir de hidrógeno generado con electricidad renovable y dióxido de carbono capturado.

Pese a los desafíos, el metanol avanza con fuerza, impulsando a la industria hacia **un** futuro más limpio y eficiente en alta mar.

[14] Según un interesante informe técnico se afirma que los biocombustibles podrán ser utilizado a corto plazo y el metanol a largo El metanol como combustible alternativo para la descarbonización del transporte marítimo .15 de dic de 2023. El metanol como combustible alternativo para la descarbonización del transporte marítimo. https://www.interempresas.net/construccion-naval/Articulos/509946-



. **Foto nº 7. Buque propulsado por metanol. Fuente:** hydrocarbonprocessing.com

Ventajas que convencen a la industria marítima

Cero emisiones directas. Su combustión no produce CO_2 ni óxidos de nitrógeno, emitiendo únicamente vapor de agua[15].

Renovable y flexible. Puede obtenerse mediante electrólisis del agua, lo que reduce la dependencia de los combustibles fósiles[16].

Ahorro fiscal significativo. En un mundo donde los barcos pagan por cada tonelada de CO_2 emitida, el metanol podría suponer un ahorro[17] de entre 259% y 459% por toneladas evitadas.

Simplicidad logística. Es líquido a temperatura ambiente, no requiere refrigeración ni materiales especiales para las tuberías.

Una de las grandes bazas del metanol es que, al ser líquido a temperatura ambiente, su almacenaje y distribución resultan relativamente sencillos. Sin embargo, esta ventaja logística viene acompañada de un reto mayúsculo: para obtener el mismo rendimiento térmico que con el fuel pesado, los tanques de metanol deben ser 2,5 veces más

[15] DNV: El metanol como combustible alternativo para los portacontenedores es una opción fiable.30 de sep de 2022. DNV: El metanol como combustible alternativo para los portacontenedores es una opción fiable - Camae

[16] Barcos de hidrógeno: el futuro limpio del transporte marítimo, 11 de jul, 2025. https://cryospain.com/es/barcos-de-hidrogeno

[17] Descarbonización del Transporte Marítimo: Hidrógeno y Metanol como combustibles alternativos. 22 de nov 2024. https://synerhy.com/2024/11/descarbonizacion-del-transporte-maritimo-hidrogeno-y-metanol-como-combustibles-alternativos/.

grandes[18]. Incluso comparado con el GNL, requieren depósitos un 30% mayores. Un desafío de diseño que obliga a repensar el espacio disponible a bordo.

Tecnología disponible. La experiencia acumulada en su manipulación en tierra facilita su adopción en el bunkering marítimo[19].

El metanol está llamado a jugar un papel clave en la carrera hacia un transporte marítimo más limpio. Pero su éxito dependerá de si la industria logra abaratar su producción, adaptar los buques y, sobre todo, gestionar sus riesgos. Si lo consigue, puede que en pocos años el característico olor a gasoil en los puertos sea solo un recuerdo del pasado.

Inconvenientes

A pesar de sus virtudes, el metanol presenta desafíos nada menores. En el terreno económico, su uso todavía supone un encarecimiento considerable, tanto por el precio del propio producto como por sus elevados costes de producción, aunque se prevé que estos puedan moderarse en un futuro cercano.

Desde el punto de vista químico, es un combustible agresivo con ciertos materiales, ya que actúa como un potente disolvente y absorbe agua, lo que puede favorecer la corrosión en los sistemas.

A esto se suma su menor poder calorífico: un 55% inferior al de la gasolina o el gasoil. Esto implica que los buques necesitan consumir más volumen de combustible, lo que obliga a diseñar depósitos[20] mucho más grandes para mantener la autonomía de navegación.

Por último, existe un factor de seguridad especialmente delicado: el metanol arde con una llama casi invisible, lo que en situaciones de emergencia o descontrol puede suponer un riesgo muy elevado para la tripulación.

[18] DNV: El metanol como combustible alternativo para los portacontenedores es una opción fiable. 30 de nov de 2022. https://www.vaffausa.org/blog/2022/12/06/dnv-el-metanol-como-combustible-alternativo-para-los-portacontenedores-es-una-opcion-fiable/.

[19] Se denomina bunkering al suministro de combustible a los barcos mientras están en el puerto o directamente en el mar, y es un proceso se lleva a cabo usando buques cisterna que actúan como estaciones de servicio flotantes. https://lucera.es/blog/que-es-el-bunkering

[20] Von der Leyen también disparará los costes del transporte por mar: usará metanol con mucho más consumo que el diésel. 21 de sep. de 2023. https://www.libertaddigital.com/libremercado/2023-09-21/von-der-leyen-tambien-disparara-los-costes-del-transporte-por-mar-usaran-metanol-con-mucho-mas-consumo-que-el-diesel-7050849/

¿Qué navieras están interesadas en el metanol?

Maersk abrió el camino en 2023 con el *Laura Maersk*, primer portacontenedores diseñado para operar con metanol y diésel, con capacidad para 2.100 TEU[21]. Fue el punto de partida para una flota de 12 megabuques de 16.000 TEU, algunos ya en servicio.En Asia, COSCO Shipping encargó 12 portacontenedores de 14.000 TEU. En el sector de los ferris, Stena Line revolucionó la navegación con el *Stena Germanica*, reduciendo emisiones de SOx en un 99% y de CO_2 en un 25% tras su conversión.Waterfront Shipping, Wallenius Wilhelmsen, Safebulkers, JPMorgan Global Transportation y la alianza Proman–Stena Bulk también avanzan en esta ruta, consolidando al metanol como combustible clave en la transición ecológica del transporte marítimo.

Hidrógeno

Un candidato con gran potencial para descarbonizar el transporte marítimo

El hidrógeno se perfila como uno de los combustibles más prometedores para lograr la descarbonización del transporte marítimo en el corto y medio plazo. Así lo afirman numerosos expertos, que ven en este gas una alternativa viable para reducir drásticamente las emisiones contaminantes.

Este combustible puede emplearse de dos maneras: directamente en motores adaptados para su uso o transformado en electricidad mediante pilas o celdas de combustible especialmente diseñadas. En ambos casos, es necesario almacenarlo a bordo y su utilización dependerá de factores como la velocidad de navegación, las condiciones meteorológicas o el tipo de embarcación.

El hidrógeno verde, la opción más limpia

En la carrera hacia la descarbonización, el hidrógeno se presenta como un combustible clave… pero no todo el hidrógeno es igual. Su “apellido” de color revela cómo se produce y cuán limpio es para el planeta, entre estos podemos encontrar: el gris, azul, turquesa, rosa o negro.

[21] Conocido también como *Twenty-foot Equivalent Unit*, el acrónimo TEU está considerado como la unidad de medida más usada en toda la industria del transporte de mercancías por mar. Su uso está extendido en diversos contextos: por ejemplo, para determinar la capacidad de carga o calcular la actividad portuaria.

No obstante, aquí nos centraremos únicamente en el hidrógeno verde, producido mediante energías renovables. Su uso refuerza los esfuerzos internacionales para avanzar hacia sistemas de propulsión más limpios y reducir la dependencia de combustibles fósiles.

Si se emplea directamente en motores adaptados, el hidrógeno puede almacenarse comprimido o en estado líquido.
Hidrógeno comprimido: más adecuado para barcos pequeños.
Hidrógeno líquido: opción preferida para la mayoría de las embarcaciones, aunque requiere enfriarlo a –253 °C, lo que implica riesgos y cuidados especiales.



Foto nº 8. Tanque de Hidrogeno sobre la cubierta del barco.
Fuente: https://stock.adobe.com/es/images/liqiud-hydrogen-renewable-energy-in-vessel-lh2-hydrogen-gas-for-clean-sea-transportation-on-ship-with-composite-cryotank-for-cryogenic-gases/432949761

Pilas de combustible: energía silenciosa y eficiente

Otra alternativa muy bien valorada es la pila de combustible o fuel cell, que genera electricidad combinando oxígeno e hidrógeno. Estas celdas, verdaderos convertidores electroquímicos, pueden diseñarse de forma específica según la aplicación.

Los buques propulsados con este sistema presentan dos ventajas clave: Reducción del ruido y menor vibración.

Esto los convierte en una solución idónea para buques de pasaje o ferris que operan en rutas cortas[22] o aguas interiores, donde el repostaje es sencillo y frecuente. Además, existe la posibilidad de producir hidrógeno a partir de compuestos como el bioetanol, para luego liberarlo mediante un simple proceso de transformación.

Ventajas del hidrógeno como combustible marítimo

Cero emisiones de CO_2 y óxidos de nitrógeno: solo libera vapor de agua.

Puede producirse mediante electrólisis del agua, aprovechando energías renovables.

Buen rendimiento termodinámico, con un consumo relativamente bajo.

Interesante para armadores y operadores que buscan eficiencia en el transporte de mercancías y pasajeros

Inconvenientes y retos pendientes

Baja densidad: requiere grandes volúmenes de almacenamiento.

Necesidad de tanques criogénicos a bordo para mantenerlo líquido.

Costes elevados: el hidrógeno verde debe reducir[23] su precio a un tercio del actual para ser competitivo, aunque la industria trabaja activamente en ello.

Infraestructura limitada: hoy en día, pocos puertos cuentan con estaciones de recarga y las cadenas de suministro son complejas.

El hidrógeno aún enfrenta desafíos técnicos, económicos y logísticos, pero su potencial para transformar el transporte marítimo es innegable. Si la tecnología, la infraestructura y los costes evolucionan como se espera, podría convertirse en uno de los grandes protagonistas de la navegación sin emisiones a mediados de este siglo.

[22] Revolución en el ámbito naval: posibilidades del buque propulsado por hidrógeno u otros electro-combustibles. Los sistemas de propulsión del futuro para buques civiles y militares - Noticias Defensa defensa.com noticias industria defensa.

[23] Barcos de hidrógeno: el futuro limpio del transporte marítimo. 11 de jul 2025. https://cryospain.com/es/barcos-de-hidrogeno.

Buques Propulsados por Hidrógeno: El Futuro de la Navegación Limpia

Cuando se habla de hidrógeno en la mar, no basta con pensar en un solo tipo de barco. La tecnología actual nos ofrece dos caminos principales: los buques propulsados por hidrógeno puro y aquellos que utilizan pilas de combustible. A esto se suma un tercer protagonista en esta historia: los buques diseñados para transportar hidrógeno, un desafío tecnológico que marca el rumbo del sector.

Pilas de combustible: energía limpia a bordo

Los barcos equipados con pilas de combustible de hidrógeno son capaces de transformar este gas en electricidad para alimentar motores eléctricos, ya sea para la propulsión, los sistemas de servicio o aplicaciones auxiliares. El proceso es tan limpio como eficiente: el hidrógeno reacciona con oxígeno, generando energía, calor y agua como único subproducto.

Esta tecnología ya está presente en prototipos y se perfila como ideal para ferris de corta distancia o embarcaciones que operan en aguas interiores, donde la potencia requerida es menor y el repostaje frecuente es factible. Los buques de pasaje, además, se benefician de la reducción de ruido y vibraciones, mejorando la experiencia a bordo.



Foto nº 9. Ferry de hidrógeno. Fuente: Organización Marítima Internacional

Motores de combustión interna de hidrógeno

Otra línea de desarrollo son los motores de combustión interna adaptados al hidrógeno, que pueden modificarse a partir de los actuales motores diésel. Esto facilita la transición tecnológica, aunque con un rendimiento energético algo inferior al de las pilas de combustible. La gran ventaja: aprovechar infraestructura y conocimientos ya existentes.

Ingeniería criogénica: el gran reto

Para los buques mercantes medianos y grandes, el hidrógeno líquido es la opción más viable, pero requiere una ingeniería criogénica avanzada. Almacenar hidrógeno en estado líquido implica mantenerlo a temperaturas inferiores a –253 °C, en tanques de doble capa, acero inoxidable austenítico y aislamiento al vacío. Estos depósitos deben minimizar pérdidas y contar con tuberías y válvulas especiales.

Proyectos y realidades en marcha

Hoy en día ya navegan buques propulsados por hidrógeno en distintas configuraciones: almacenamiento líquido o en celdas de combustible. En la lista hay remolcadores, buques de investigación, embarcaciones de recreo, transportadores y ferris.

El reto logístico es claro: los puertos principales deberán contar con infraestructura de repostaje. Para ello, entran en juego los buques transportadores de hidrógeno, claves para abastecer la demanda.

Primer crucero del mundo con hidrogeno

El gran salto lo protagoniza el Viking [24]Libra, el primer crucero del mundo propulsado por hidrógeno. Este gigante contará con un sistema híbrido que combina hidrógeno líquido y pilas de combustible de membrana de electrolito polimérico (PEM), permitiéndole operar con cero emisiones directas de carbono.

El barco dispondrá además de un sistema propio de almacenamiento y recarga de hidrógeno, optimizando la disponibilidad de combustible durante cada itinerario. Con este proyecto, Viking y Fincantieri marcan un hito en la industria, demostrando que la propulsión con hidrógeno no solo es posible, sino que puede aplicarse a buques de gran porte.

[24] Viking Libra, el primer crucero del mundo propulsado por hidrógeno. 9 de abr de 2025. Viking Libra, el primer crucero del mundo propulsado por hidrógeno - Cruises News Media Group.



Foto nº 10. El Viking Libra el primer crucero del mundo propulsado por hidrógeno.
Fuente: *www.diarioelcanal.com*

Barcos transportadores de hidrógeno: gigantes de la energía limpia

Suiso[25] Frontier[26]: pionero en la ruta del hidrógeno

En 2021, el Suiso Frontier, construido por Kawasaki Heavy Industries en Japón, hizo historia. Fue el primer buque en transportar hidrógeno líquido (LH_2) desde Australia hasta Japón, recorriendo más de 9.000 km.

Con 116 metros de eslora y 19 de manga, operado por una tripulación de 25 personas, puede cargar 75 toneladas (1.250 m³) de hidrógeno enfriado a –253 °C, reduciendo su volumen 800 veces. El combustible se almacena en un tanque cilíndrico de doble capa fabricado en acero inoxidable austenítico[27]aislado al vacío.

[25] Suiso significa hidrogeno en japones.
[26] El Suiso Frontier, el primer buque de transporte de hidrógeno líquido (LH2), buque del año 2021 en Japón. 26 de nov de 2021. https://vadebarcos.net/2022/11/26/el-suiso-frontier-el-primer-buque-de-transporte-de-hidrogeno-liquido-lh2-buque-del-ano-2021-en-japon/.
[27] El acero inoxidable austenítico contiene entre 16 y 25% de cromo y también puede contener nitrógeno en solución, los cuales contribuyen a su relativamente alta resistencia a la corrosión.



Foto nº 11. El Suiso Frontier, el primer buque en transportar hidrógeno líquido.
Fuente: https://anave.es/botado-el-primer-buque-tanque-para-transporte-de-hidrogeno-liquido/

Gaia: la gran cisterna del futuro

Si el Suiso Frontier probó que la logística era viable, el Gaia aspira a demostrar que puede ser rentable y masiva.

La firma C-Job Nava Architects[28] y LH2 Europe han presentado el Gaia, un buque cisterna[29] de 141 metros de eslora con tres tanques de 12.500 m³ cada uno, sumando una capacidad total de 37.500 m³ de hidrógeno líquido.

Esto equivale a abastecer 400.000 coches de pila de combustible o 20.000 camiones pesados.

[28] www.hibridosyelectricos.com.
[29] C-Job Naval Architects presentó buque cisterna con capacidad para suministrar hidrógeno a 400.000 coches de pila de combustible. 09 de may de 2022. https://h2news.cl/2022/05/09/c-job-naval-architects-presento-buque-cisterna-con-capacidad-para-suministrar-hidrogeno-a-400-000-coches-de-pila-de-combustible/.



Foto nº 12. Futuro buque de hidrógeno GAIA. Fuente: C-Job Naval Architects

Proteger el medio ambiente… también en puerto

La contaminación marítima no solo ocurre en alta mar. Cuando los buques están atracados, sus motores auxiliares siguen funcionando para generar electricidad, climatizar espacios y mantener servicios básicos, liberando gases contaminantes.

Para combatir este problema, la naviera Grimaldi ha desarrollado una mega batería de litio de más de 5 MWh, capaz de abastecer toda la energía que un barco necesita durante su estancia en puerto.

Esta innovación elimina el uso de generadores diésel, logrando cero emisiones en muelle y reduciendo el consumo de combustible, un paso decisivo hacia un transporte marítimo más limpio y sostenible.



Foto nº13. Buque atracado sin emitir ningún tipo de gases contaminantes. Fuente: Grimaldi.

Reducir emisiones[30] en el mar: mucho más que cambiar de combustible

En la carrera por una navegación sostenible, el diseño del casco se ha convertido en un aliado clave. Optimizar la forma, reducir la fricción con recubrimientos especiales y emplear materiales ligeros como fibra de carbono o aluminio permite disminuir el consumo de combustible y las emisiones.

Pero la innovación no se queda bajo el agua. En cubierta, paneles solares, turbinas eólicas y sistemas híbridos diésel-eléctricos se combinan con tecnologías inteligentes que ajustan el gasto energético según velocidad, clima o carga. Incluso la climatización y la iluminación LED aportan su granito de arena.

El objetivo es claro: barcos más limpios, inteligentes y preparados para un futuro de cero emisiones.

Conclusiones

La Organización Marítima Internacional (OMI) ha marcado un objetivo histórico: lograr que el transporte marítimo alcance cero emisiones en 2050.

[30] Eficiencia energética en barcos: estrategias de ingeniería naval.6 de sep de 2025. https://todoingenierias.com/eficiencia-energetica-en-barcos-estrategias-de-ingenieria-naval/

El fueloil, aunque seguirá presente a corto plazo, tiene los días contados.

En su lugar, el Gas Natural Licuado (GNL) se consolida como combustible de transición, mientras que el verdadero futuro apunta hacia el metanol, el amoníaco y el hidrógeno.

Estos combustibles verdes prometen revolucionar la propulsión naval, aunque exigen superar retos técnicos y de seguridad.

El camino es desafiante, pero la ruta está trazada: mares más limpios, silenciosos y sostenibles ya son parte del horizonte marítimo.

El futuro del transporte marítimo no depende de una única solución, sino de la suma de innovación, combustibles verdes y eficiencia tecnológica. Solo así los océanos podrán respirar aliviados y la navegación convertirse en un verdadero aliado del planeta.

Bartolomé Cánovas Sánchez
Capitán de navío
Máster en Paz, Seguridad y Conflictos Internacionales

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

93/2025 10 de noviembre de 2025



Laia Comerma *

El despertar de España como mediador entre la UE y China

El despertar de España como mediador entre la UE y China

Resumen:

El 4 de octubre de 2023, la Comisión Europea lanzó una investigación anti-subvenciones sobre la importación de baterías de vehículos eléctricos procedentes de China. Durante esta disputa, España se postuló como mediador en el conflicto entre Europa y China. Esto refleja los intereses nacionales de España, que está intensificando sus relaciones económicas con China más intensamente que la media de la UE. No obstante, tal papel no podría presentar mayor complejidad que en el contexto actual de creciente rivalidad entre EE.UU. y China, de crisis del régimen económico global, especialmente desde el llamado “Día de la Liberación” del Presidente Trump, y de mayor divergencia de posiciones entre los estados de la UE sobre cuál debería ser su política hacia China. En esta encrucijada, el presente artículo discute los beneficios y costes asociados al papel de mediación que España se propuso ejercer entre la UE y China, tomando el caso concreto de la investigación sobre vehículos eléctricos chinos el año pasado. Para ello, se ofrece una perspectiva histórica sobre la política española hacia China, se analiza el rol de España en el conflicto y se pone en perspectiva de los intereses de España hacia China.

Palabras clave:

Relación España-China, relación Unión Europea-China, vehículos eléctricos, comercio, inversión, investigaciones anti-subsidios.

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.

Spain's awakening as a mediator between the EU and China

Abstract:

On 4 October 2023, the European Commission launched an anti-subsidy investigation into imports of electric vehicle batteries from China. During this dispute, Spain offered to mediate in the conflict between Europe and China. This reflects Spain's national interests, as it is intensifying its economic relations with China more intensely than the EU average. However, such a role could not be more complex than in the current context of growing rivalry between the US and China, the crisis of the global economic regime, especially since President Trump's so-called 'Liberation Day,' and the increasing divergence of positions among EU states on what their policy toward China should be. At this crossroads, this article discusses the benefits and costs associated with the mediating role that Spain proposed to play between the EU and China, taking the specific case of last year's investigation into Chinese electric vehicles. To this end, it offers a historical perspective on Spanish policy towards China, analyses Spain's role in the conflict and puts it into perspective in terms of Spain's interests in China.

Keywords:

Spain-China relations, European Union-China relations, electric vehicles, trade, investment, anti-subsidy investigations.

Introducción

Las relaciones diplomáticas entre España y la República Popular China se establecieron en 1973, dos años antes que el predecesor de la Unión Europea, la Comunidad Europea, las estableciera el 6 de mayo del 1975. Ambos esperaron que la República Popular China fuese admitida en las Naciones Unidas, reemplazando a la República de China (el gobierno actual de Taiwán) por ende de la Resolución 2758 aprobada por la asamblea general el 25 de octubre de 1971. Fue entonces cuando la mayor parte de países occidentales cambiaron su reconocimiento diplomático de la República de China a la República Popular, con la excepción de algunos países que ya habían cambiado tal reconocimiento durante las dos décadas anteriores, después del fin de la guerra civil china en 1949, cuando el gobierno de Mao Zedong relegó el de Chiang Kai-shek a la isla de Taiwán.

Por lo tanto, el enfoque inicial de España fue uno de prudencia, influenciado también por consideraciones ideológicas, ya que la dictadura militar de Francisco Franco no era muy afín a la ideología comunista, especialmente teniendo en cuenta que nos encontrábamos en plena guerra fría entre la Unión Soviética y Estados Unidos, un momento de alta polarización ideológica mundial. No obstante, desde entonces, las relaciones entre España y China han experimentado un gran desarrollo en todos los ámbitos – político, comercial y económico, cultural, científico, etc. Es notable que la política de España hacia China es una política de Estado, ya que no se ve alterada por cambios en el partido de gobierno, priorizando las cuestiones económicas sobre el resto de ámbitos de la relación.[1] La prioridad de España es aprovechar las oportunidades económicas que ofrece China desde su apertura económica bajo Deng Xiaoping en los años 80, delegando otros temas más espinosos – como las disputas en relación a derechos humanos, Taiwán o disputas comerciales – a la Unión Europea, disminuyendo así el grado de conflicto en la relación bilateral.

Revirtiendo la tendencia anterior, durante los últimos años, España está intensificando sus relaciones económicas con China con mayor intensidad que la media de la Unión Europea, gracias a la mayor atención que la administración pública y las empresas españolas, que han ido ganando mayor experiencia en internacionalización y más

[1] Esteban, M. (2018). Relaciones España – China. *Real Instituto Elcano*, Informe 24.

sensibilización sobre las particularidades del gigante asiático en temas de negocios y culturales, han prestado a este país, particularmente desde la crisis de la Eurozona de 2008.[2] Aun así, la relación económica entre España y la China es fundamentalmente asimétrica y está caracterizada por un déficit comercial estructural, lo que es común entre países occidentales y China (gráfico 1). En 2024, China fue el cuarto socio comercial de España y su segundo proveedor de bienes. En cuanto a inversiones, China fue en 2023 el tercer inversor asiático en España y el primer receptor de inversión española en Asia (gráfico 2).[3]

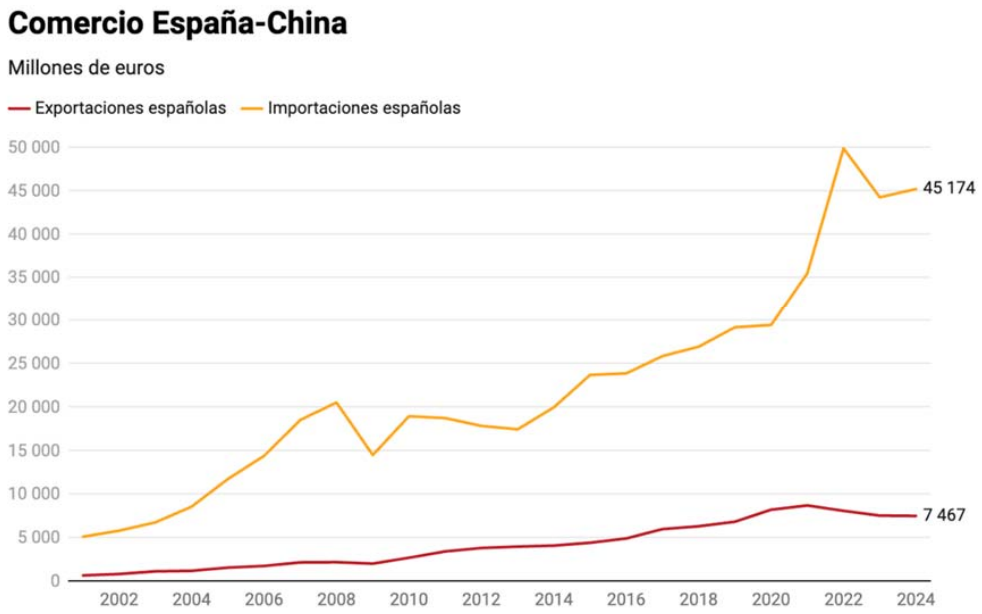


Gráfico 1. *Exportaciones españolas a China e importaciones españolas desde China. Fuente: Fundación Consejo España China*.

[2] Ibid.

[3] Los datos relativos a la relación económica entre España y China fueron extraídos del repositorio de datos y visualizaciones de la Fundación Consejo España China. Disponible en: <https://spain-china-foundation.org/relaciones-economicas-espana-china/> (última visita: 12 agosto 2025).

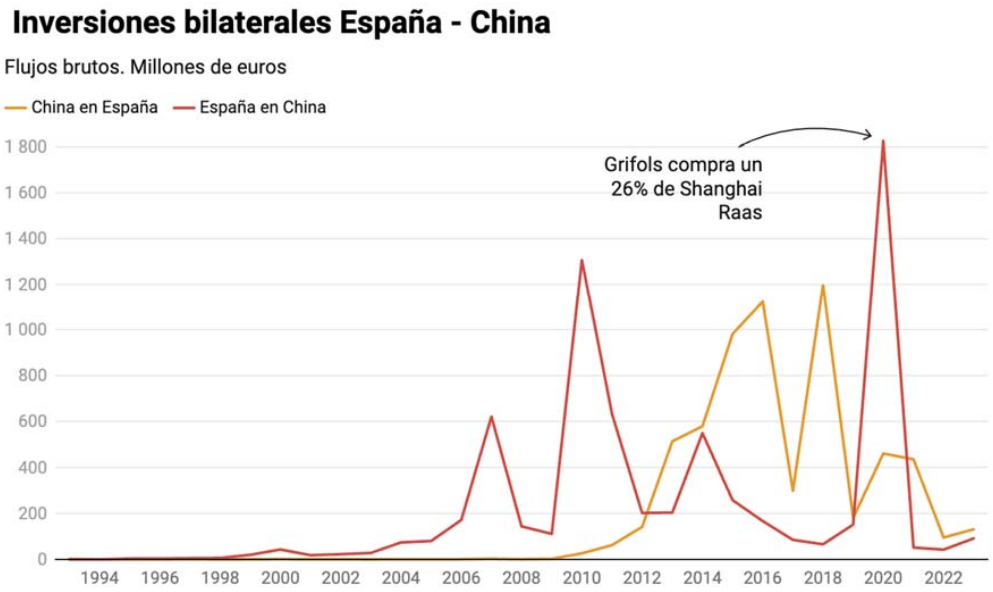


Gráfico 2. *Inversiones bilaterales entre España y China. Fuente: Fundación Consejo España China.*

China, en cambio, está más interesada en la influencia política de España en Europa y Latinoamérica que en su potencial económico, aunque ha estado desarrollando relaciones con otros países, como Grecia o Hungría, que también pueden ejercer tal influencia, particularmente en Europa, habiendo ganado China por sí misma mucho terreno en los países del Sur Global.[4] Es en esta encrucijada donde se sitúa el presente análisis. Por un lado, España tiene ciertos intereses económicos en su relación con China, mientras que China está menos interesada en los beneficios económicos que España puede ofrecer y más en su influencia en Europa, especialmente teniendo en cuenta que son las instituciones europeas quienes tienen competencia exclusiva en temas de comercio e inversión (art. 207 TFUE). Por otro lado, la relación entre España y China es fundamentalmente asimétrica, por lo que España, en ciertas circunstancias, compensa sal asimetría actuando a través de la plataforma de la Unión Europea. No obstante, allí se debe enfrentar no solo a sus intereses sino a la compleja amalgamación de intereses de todos los Estados Miembros en cuanto a la relación entre la UE y China.

[4] Jenkins, R. (2010). China's global expansion and Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 42(4), 809-837; Roby, V. (2020). China's growing influence in Latin America. *American Journal of Economics and Sociology*, 79(1), 233-244.

Por ello, España debe esforzarse para aumentar su peso político en las instituciones europeas, especialmente en el Consejo.

Teniendo en cuenta este puzle, la próxima sección va a resumir brevemente la evolución del marco de cooperación entre la Unión Europea y China. Seguidamente, se presentará el caso de estudio que este artículo va a utilizar para ilustrar como este juego de fuerzas se materializa en políticas concretas. La cuarta sección analizará el rol de España en el conflicto y los intereses que están en juego en el presente en la relación entre España y China. La última sección resumirá las conclusiones del análisis.

El marco europeo

China y la Unión Europea mantienen una relación duradera pero compleja, crucial para la gobernanza económica mundial. Si bien la UE había considerado a China sobre todo en términos económicos,[5] desde el Acuerdo de Cooperación Comercial y Económica de 1975 entre la Comunidad Económica Europea (CEE) y China, en los últimos años la relación ha adquirido un fuerte carácter político. Las diferencias en las normas que rigen sus sistemas económicos han pasado al primer plano. La relación, antes oportunista y basada en el comercio beneficioso, se ha vuelto más conflictiva y tensa, marcada por desconfianza y los malentendidos.

La expectativa occidental de que la apertura económica china conduciría a su democratización (hipótesis de Hayek-Friedmann[6]) no se ha cumplido. China ha consolidado un sistema de capitalismo estatal basado en el control e intervención estatal en la economía, y en la censura. Este modelo, basado en reglas distintas, cuestiona el orden económico liberal internacional, fundado en el libre comercio, el Estado de derecho y la democracia.

Si bien China se ha beneficiado enormemente del orden internacional actual, moldeado por Occidente, con la Unión Europea como uno de sus principales arquitectos, algunos sostienen que, como potencia emergente, tiene un fuerte motivo para construir su

[5] Brown, K.; Beatson, S. (2016). The European Union and China: The Need for a More Politicised Relationship. *Asia and the Pacific Policy Studies*, 3(3), 412-419.

[6] La hipótesis de Hayek-Friedmann afirma que los países políticamente libres también deben ser económicamente libres, pero no al revés. En: Rode, M.; Gwartney, J.D. (2012). Does democratization facilitate economic liberalization? *European Journal of Political Economy*, 28(4), 607-619.

identidad normativa propia y promover su propia visión de la gobernanza global,[7] plasmada en lo que Xi denomina la 'comunidad de destino compartido' (*community of shared destiny*).[8] Otros, sin embargo, consideran que no existe alternativa al actual régimen de gobernanza y que el desafío de China a las normas de gobernanza global imperantes será principalmente involuntario y accidental, no intencionado,[9] ya que China ha abandonado las reglas de mercado de la gobernanza liberal en sus propuestas institucionales, como son el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (AIIB, por sus siglas en inglés), la Ruta de la Seda (*Belt and Road Initiative*) o el Nuevo Banco para el Desarrollo (NDB, por sus siglas en inglés).[10] Por lo tanto, la política y las acciones de China podrían dar lugar, de forma intencionada o no, a la impugnación del sistema de gobernanza global.

El auge económico de China ha representado inevitablemente su auge político y el desarrollo de un mayor papel en las instituciones internacionales y en la gobernanza global, no tan solo debido a su tamaño sino también a la creciente confianza de China en sí misma y en el lugar que debe ocupar en las relaciones internacionales. Esto ha llevado a China a reivindicar sus intereses con mayor firmeza, lo que popularizó el término de 'diplomacia del lobo guerrero' (*wolf warrior diplomacy*) en cuanto varios de sus embajadores destinados principalmente a países europeos entraron en discusiones acaloradas en los medios y las redes sociales para defender los intereses y 'el honor' de China, especialmente durante la pandemia del COVID-19.

Esta mayor asertividad por parte de China ha sido recibida con recelo en Europa, ya que se percibe como un ataque a las normas y reglas del orden global preexistente, cuyos valores representan en gran medida los valores fundacionales de la Unión Europea. Eso, además de la intensificación de ciertos conflictos alrededor de la política China vis-à-vis Taiwán, Xinjiang, Hong Kong o el Tíbet, llevaron a la UE a repensar y redefinir su política hacia China, lo que llevó a la famosa definición tripartita de China como 'socio,

[7] Zhou, W.; Esteban, M. (2018). Beyond Balancing: China's approach towards the Belt and Road Initiative, *Journal of Contemporary China*, 27(112), 487-501.
[8] Callahan, W.A. (2016a). China's "Asia Dream": The Belt Road Initiative and the new regional order. *Asian Journal of Comparative Politics*, 1-18.
[9] Jones, L. (2020). Does China's Belt and Road Initiative Challenge the Liberal, Rules-Based Order?. *Fudan J. Hum. Soc. Sci.* 13, 113–133.
[10] Liu, W.; Dunford, M. (2016). Inclusive globalization: unpacking China's Belt and Road Initiative. *Area Development and Policy*, 1-18.

competidor y rival'.[11] Desde entonces, la relación entre la Unión Europea y China ha sido más conflictiva, especialmente desde el inicio de la invasión rusa de Ucrania, y compleja, debido a la necesidad de cooperar mutuamente en un contexto económico global más inestable para afrontar el giro aislacionista y proteccionista de Estados Unidos bajo el Presidente Trump.

Finalmente, es relevante mencionar la importancia de la evolución de la política comercial europea hacia los nuevos conceptos de autonomía estratégica,[12] seguridad económica[13] y *de-risking*, que han llevado a la Unión a crear una serie de instrumentos comerciales para poder afrontar casos de desequilibrios comerciales, prácticas injustas, inversiones estratégicamente sensibles e incluso coerción económica por parte de terceros países. Esto, juntamente con las distintas investigaciones *anti-dumping* y *anti-subsidies* sobre importaciones chinas, han llevado a la China a acusar a Europa de proteccionista, debido a que China se encuentra inmersa en una crisis doméstica de bajo consumo privado y sobrecapacidad de producción industrial. El caso más emblemático de los últimos años ha sido la investigación anti-subvenciones sobre la importación de vehículos eléctricos procedentes de China. Este es el caso que va a considerar la próxima sección.

El caso de las baterías de vehículos eléctricos

El 4 de octubre de 2023, la Comisión Europea lanzó formalmente una investigación anti-subvenciones sobre la importación de baterías de vehículos eléctricos procedentes de China, cuyo objetivo era determinar si las cadenas de valor de las baterías de vehículos eléctricos en China se beneficiaban de subvenciones ilegales, y si estas subvenciones causan o amenazaban causar daños económicos a los productores de baterías de vehículos eléctricos de la Unión Europea. De ser el caso, la investigación debía determinar las consecuencias probables y el impacto de las medidas sobre los importadores, usuarios y consumidores de baterías de vehículos eléctricos en la UE, y establecer si debía poner remedio a estas prácticas comerciales injustas imponiendo aranceles sobre la importación de tales baterías desde China.

[11] Comisión Europea (2019). EU-China – A strategic outlook. *JOIN(2019)5 final*.
[12] Comisión Europea (2021). Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy. *COM/2021/66 final*.
[13] Comisión Europea (2023). European Economic Security Strategy. *JOIN(2023)20 final*.

En julio, la Comisión concluyó que las cadenas de valor de baterías de vehículos eléctricos en China se beneficiaban de subvenciones injustas, lo que causaba daños económicos a los productores de baterías europeos.[14] Por ello, la Comisión contactó con las autoridades chinas para discutir estos hallazgos y explorar posibles soluciones según las reglas de la Organización Mundial del Comercio. De no llegar a buen puerto tales negociaciones, la Comisión anunció que impondría derechos compensatorios a partir del 4 de julio de un 17,4% para la empresa BYD, del 19,9% para Geely y del 37,6,1% para SAIC. Otros productores que cooperaron con la investigación se verían afectados por un impuesto medio del 20,8%, mientras que los que no cooperaron por uno del 37,6%. Las negociaciones no fueron exitosas, por lo que la Comisión impuso los derechos compensatorios provisionales a partir del 5 de julio de 2024 por un período máximo de cuatro meses, a la espera de la aprobación de los impuestos definitivos por parte del Consejo.

Tal discusión y voto en el Consejo por parte de los estados miembros llegó el 4 de octubre de 2024, cuando se votó a favor de la imposición de impuestos sobre vehículos eléctricos procedentes de China por un período mínimo de cinco años. No obstante, este voto puso de relieve las profundas divisiones entre los estados miembros en cuanto al enfoque que la Unión debe tomar con China, ya que 10 estados miembros votaron a favor (incluyendo Francia), 12 se abstuvieron (junto con España) y 5 votaron en contra, entre ellos Alemania y Hungría.

El rol de España en el conflicto

En las vísperas de la votación en el Consejo de la Unión Europea por parte de los estados miembros, en septiembre de 2024, el presidente del Gobierno Pedro Sánchez realizó una visita oficial a Pekín, donde se reunió con el presidente chino Xi Jinping. A consecuencia de la reunión, Sánchez cambió la posición de España sobre a los impuestos sobre vehículos eléctricos procedentes de China, ya que hasta entonces España había estado a favor de ellas. En cambio, allí Sánchez expresó su preocupación por las posibles consecuencias negativas que el conflicto comercial entre la UE y China

[14] Commission Implementing Regulation EU) 2024(1866 of 3 July 2024 imposing a provisional countervailing duty on imports of new battery electric vehicles designed for the transport of persons originating in the People's Republic of China. *OJ L. 4.7.2024*.

podría tener sobre la industria española, e instó a Bruselas y Pekín a encontrar un compromiso para evitar una guerra comercial "que no beneficiará a nadie".[15] También instó a los estados miembros a reconsiderar su posición y a ayudar a encontrar un compromiso entre China y la Comisión Europea.

De hecho, no solo se esperaba que China tomara represalias contra la industria automovilística europea como consecuencia de los impuestos, sino que en julio del 2024 también había iniciado una investigación *anti-dumping* sobre la industria porcina europea y, particularmente, la danesa, holandesa y española, en su estrategia para crear presión sobre el bloque comercial. Estos tres países – Holanda, España y Dinamarca – habían respaldado hasta entonces los impuestos sobre los vehículos eléctricos. El grupo de productores españoles en cuestión, Interporc, anunció que cooperaría con la investigación. De hecho, el mercado chino es uno de los mercados más importantes para la industria porcina europea, ya que el 51% de las importaciones porcinas chinas provienen de la UE, valoradas en unos $3 billones en 2023. Tales exportaciones incluyen principalmente orejas, narices, pies y despojos de puercos, que no suelen ser consumidos por consumidores europeos.

Durante y después de la visita, distintas inversiones chinas en el sector de las baterías para vehículos eléctricos y de las energías renovables fueron confirmadas en territorio español. Entre ellas se incluyen una fábrica del productor de baterías CATL y una fábrica para fabricar electrolizadores para la producción de hidrógeno verde por parte de Envision. El fabricante de vehículos eléctricos Leapmotor, el fabricante de baterías de litio Sematec y el fabricante chino de electrolizadores Hygreen también están valorando nuevos proyectos. Además, el productor de baterías para vehículos eléctricos chino Chery Auto tiene previsto establecer una planta de fabricación en Barcelona, aunque tal inversión se ha retrasado hasta octubre del 2025.

No obstante, el apoyo en el Consejo para bloquear los impuestos fue insuficiente, ya que Pedro Sánchez y los otros gobiernos que oponían los impuestos, es decir, Alemania, Hungría, Malta, Eslovenia y Eslovaquia, no consiguieron montar una coalición en contra haciendo que los gobiernos que deseaban abstenerse votaran en contra. Aunque

[15] La Moncloa (2024). Pedro Sánchez apuesta por una relación con China basada en la apertura: "Queremos más comercio e inversiones". https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/paginas/2024/100924-sanchez-viaje-china-.aspx?galv2r=7 (última consulta: 5 septiembre 2025).

contase con el apoyo de Alemania, los países que se posicionaron a favor de los impuestos fueron significativamente más numerosos. También contaban con el soporte de Francia e Italia a los impuestos, aun con las investigaciones que China decidió iniciar sobre las importaciones de coñac y productos porcinos y lácteos de Europa, además de las amenazas de limitar las inversiones chinas en producción de vehículos eléctricos en Europa.

Los impuestos sobre vehículos eléctricos chinos por parte de la Comisión Europea no solo ilustran el cambio de era en las relaciones entre la UE y China mencionado anteriormente, hacia un enfoque de mayor confrontación, sino también las consecuencias del ascenso en las cadenas de valor de la economía china. Debido a ello, Europa y China ahora compiten con los mismos tipos de productos no solo en terceros mercados, sino también en sus propios mercados domésticos. Esta es la raíz de las quejas europeas y su defensa por unas reglas del juego justas, ya que las importaciones subvencionadas chinas tienen la demostrada capacidad de desplazar industrias enteras en Europa y crear dependencias en el suministro de ciertos productos, tal y como pasó en la década de los 2010 con los paneles solares.

Por lo tanto, es de esperar que la Unión Europea seguirá su esfuerzo por reducir su dependencia respecto a China, a través de sus políticas de *de-risking*, es decir, de gestionar los riesgos relacionados con la dependencia económica y tecnológica buscando alternativas en las cadenas de suministro para productos estratégicos y que podrían afectar la autonomía y la seguridad económica de la UE y sus estados miembros. No obstante, esta política va a conllevar un alto coste, ya que Europa depende de importaciones chinas para su transición digital y energética, así como de la inversión y las importaciones china para el crecimiento de sus economías, particularmente en industrias como la automovilística.[16]

Los intereses de España hacia China

La política de España hacia China ha sido, por lo tanto, coherente y estable desde el establecimiento de relaciones diplomáticas, basada en aprovecharse de las

[16] García-Herrero, A. (2024). European Union duties on electric vehicles point to new era of EU-China relations. *Bruegel*.

oportunidades económicas que el rápido crecimiento de China ofrecía y ofrece para la industria española. Es relevante destacar que, al contrario que en muchos otros países de la Unión Europea, las relaciones entre España y China no han sido especialmente mediatizadas ni politizadas a nivel de opinión pública ni de políticas partidistas.

A nivel de opinión pública, aunque observamos importantes inversiones chinas en infraestructuras críticas – lo que cada vez es más criticado por parte de la Unión Europea, especialmente a partir de la publicación de su estrategia de Seguridad Económica[17] – esto no ha sido objeto de grandes manifestaciones, protestas ni eco mediático en España. Por ejemplo, la empresa estatal COSCO – inversor mayoritario en dos de los tres muelles portuarios del Puerto del Pireo en Grecia – posee el 51% de la mayor terminal de contenedores de Valencia, la *CSP Iberian Valencia Terminal*, que compró al principal operador portuario español, Noatum Ports. Se trata también de la mayor terminal de contenedores del Mediterráneo. En España, COSCO ha seguido una estrategia de expansión en red, ya que tiene participaciones en dos terminales intermodales, una en Zaragoza y otra en Madrid, y posee el 40% de la otra terminal marítima en Bilbao. COSCO también es propietaria de un operador ferroviario en la Península Ibérica para mejorar las conexiones entre estas cuatro terminales y así ofrecer un sistema integral.[18]

Por lo tanto, aunque España no es miembro de la Ruta de la Seda, la inversión china en infraestructuras del país es considerable, y la Autoridad Portuaria de Valencia mantiene relaciones estrechas con China, habiendo participado en varias cumbres sobre logística y de la BRI des de 2017.[19] A ello se debe añadir las recientes inversiones en el sector de semiconductores y baterías eléctricas, que no solo tienen el objetivo de desarrollar esta industria puntera en España, sino también, por parte de China, de evitar los aranceles impuestos por la Unión Europea en determinados productos que son importantes para su industria nacional. Esta es la misma estrategia que ha seguido al abrir fábricas de vehículos eléctricos de BYD, por ejemplo, en Hungría.

[17] Ver nota de pie núm.12.
[18] Comerma, L. (2023). The complex relationship between Europe and Chinese investment: The case of Piraeus. *King's College London, Lau China Institute Working Paper*, China in focus No.1.
[19] Ibid.

No obstante, algunas de estas inversiones no solo han llamado la atención de la Unión Europea, sino también de Estados Unidos, que durante la última década ha presionado a los estados miembros de la Unión Europea para que no permitan la participación de Huawei, especialmente, pero también ZTE, en sus redes de 5G nacionales. Aun así, en 2025, el Gobierno español adjudicó a Huawei contratos por valor de 12,3 millones de euros para la gestión del almacenamiento digital de los resultados de las escuchas telefónicas ordenadas por jueces y fiscales. Esto ha contribuido a enfriar las relaciones con Estados Unidos, ya que la administración de Donald Trump hizo llegar al gobierno español su malestar por el acuerdo con Huawei, exigiendo la cancelación del contrato alegando riesgos para la seguridad, y los presidentes de los comités de inteligencia de la Cámara de Representantes y el Senado estadounidenses reclamaron a la directora de Inteligencia de Trump, Tulsi Gabbard, que revisara los acuerdos de intercambio de información secreta con España.[20]

A pesar de las garantías del Gobierno español, el hecho es que el acercamiento entre España y China durante los últimos años, aunque pueda seguir la tendencia histórica de anteriores gobiernos españoles y sea considerado como una avenida para tener un mayor rol geopolítico, actuando como mediador en un momento en el que las tensiones entre occidente y China son más altas que nunca, puede resultar fácilmente contraproducente. Al caminar por esta delicada línea de equilibrios entre China, Europa y Estados Unidos, España corre el riesgo de ser tildada de 'caballo de Troya' de China, como ha ocurrido con Hungría bajo el gobierno de Orbán o con Grecia anteriormente, cuando decidió vetar en 2017 una declaración conjunta de la Unión Europea en las Naciones Unidas que criticaba las violaciones de derechos humanos en China.

Conclusiones

El caso de la investigación y, especialmente la votación final en el Consejo de la Unión Europea, sobre los subsidios en las cadenas de valor chinas de baterías para vehículos eléctricos ilustra no solo del rol que España puede jugar en las relaciones entre la Unión Europea y China, sino también de la complexidad de tal esfuerzo.

[20] Ruiz Sierra, J. (2025). El contrato del Gobierno con Huawei eleva el choque con el PP y enfría aún más la relación de España con EEUU. *El Periódico*. https://www.elperiodico.com/es/politica/20250812/gobierno-huawei-choque-pp-tension-eeuu-120538765 (última consulta: 13 agosto 2025).

Por una parte, el acercamiento entre España y China y el papel de mediación que España jugó en la investigación, intentando llegar a una solución de compromiso en el Consejo, conllevó tanto costes como beneficios para España a distintos niveles. Por una parte, se benefició de distintas inversiones chinas en sectores de interés para la industria nacional española, que le pueden permitir elevar el perfil tecnológico de España en sectores donde China ya es puntera y el competidor principal de América, como en vehículos eléctricos o inteligencia artificial. No obstante, hará falta ver si este aumento en inversiones se ve plasmado también a nivel de flujos comerciales, es decir, en un aumento de las exportaciones españolas a China, particularmente, que reduzcan el desequilibrio estructural de su relación comercial, o alguna variación en las importaciones chinas en España, tanto a nivel de volumen como estructura.

El coste asociado a esta relación económica más estrecha se debe a las repercusiones que puede tener para la implementación de las estrategias de seguridad económica y autonomía estrategia europeas en España, si aumenta la dependencia de la economía española hacia China en lugar de apostar por la diversificación y la reducción del riesgo en las cadenas de valor y suministro españolas. La implementación de tales estrategias es una prioridad esencial para la Comisión Europea y, de representar un obstáculo, podría llevar a conflictos entre el Gobierno español y las instituciones europeas, así como con otros países miembros para los cuales es también una prioridad esencial.

En tercer y último lugar, este acercamiento entre España y China puede, por una parte, elevar el perfil internacional de España en Europa, tal y como se ha comentado, si España consigue alcanzar una fórmula que permita una cooperación más fructífera entre Europa y China, en el actual contexto de inestabilidad e incertidumbre en la relación con Estados Unidos. No obstante, la última cumbre entre los líderes de la Comisión y el Consejo europeos y de China demuestra la complejidad de tal cooperación, incluso con variables tan poderosas como el auge vertiginoso de los aranceles por parte de la administración de Donald Trump en Estados Unidos y las consecuencias que esto tendrá para el comercio mundial. Esto sin considerar el reto que supone para las normas preexistentes de libre mercado basadas en la Organización Mundial del Comercio.

La complejidad de tal cooperación se debe fundamentalmente a la sensibilidad de la cooperación con China, la gran divergencia de opiniones que existe entre los estados miembros de la UE y el hecho que es un tema altamente polarizador no solo a nivel

político sino también mediático y de opinión pública generalmente en Europa. Por lo tanto, tal papel de puente entre Europa y China por parte de España conlleva un alto riesgo para su reputación internacional y especialmente en el Consejo de la UE. Esto implica que es altamente necesario considerar si este perfil más público adoptado durante el conflicto alrededor de la investigación anti-subvenciones sobre los vehículos eléctricos procedentes de China redunda en interés de España, o si sería mejor volver a la estrategia anterior de mantener un perfil bajo – ilustrada por el hecho que España, al contrario que Italia, nunca entró formalmente a formar parte de la Ruta de la Seda – que reduzca el riesgo de polarización y mediatización de la relación de España con China, al tiempo que se maximizan sus intereses económicos.

*Laia Comerma**
Investigadora posdoctoral, CSDS – Vrije Universiteit Brussel
@laia_comerma

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

94/2025 13 de noviembre de 2025

Yaiza Calleja de Soria *

La falla haitiana: El colapso de la tierra y el poder



La falla haitiana: el colapso de la tierra y el poder

Resumen:

La conocida como «la Perla de las Antillas», símbolo temprano tanto de opulencia como de opresión, se desintegra bajo el peso de su historia, geografía y abandono, mientras las pandillas, convertidas en grupos armados, controlan amplios territorios y reconfiguran el entramado institucional del país. A medida que los bosques desaparecen y su población lucha por mantener sus sueños, la comunidad internacional vuelve a intentar resolver un problema fruto de su intervención humanitaria previa. Este documento no se centra en el síntoma visible, sino que analiza la raíz del problema, poniendo en relieve que la situación actual de Haití surge como el colapso interconectado de cuatro ejes: naturaleza, demografía, política y economía.

Palabras clave:

Haití, desorden climático, bandas armadas, violencia, misiones internacionales, deportaciones masivas.

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 Haitian Fault: The collapse of land and power

Abstract:

The so-called «Pearl of the Antilles», an early symbol of both opulence and oppression, is unravelling under the weight of its history, geography and neglect, while gangs, now armed groups, control large swathes of territory and reshape the country's institutional framework. As forests fade and its population struggles to hold on to its hopes, the international community is, once again, seeking to resolver a problem that is the result of its previous humanitarian interventions. This paper does not fixate on the visible symptom, but rather analyses the root of the issue, pointing out that Haiti's current situation is due to the interconnected collapse of four axes: nature, demography, politics and economy.

Keywords:

Haiti, climate disorder, armed groups, violence, international missions, mass deportations.

Nèg Mawon p'ap jamn krazé
[«El hombre libre jamás será vencido»].
- Proverbio haitiano

Introducción

Haití, ubicada en el extremo occidental de La Española, que comparte con República Dominicana, es el escenario de una historia marcada por la violencia.

Tras la rápida aniquilación de su población originaria, emergió como la joya más rentable del imperio francés, *Saint-Domingue*. El gesto demandante de libertad y desafiante al orden colonial global que supuso la victoria de la *Armée Indigène* (1791-1804), fue severamente castigado, imponiéndoles Francia, por la pérdida de «propiedad humana»[1] y como único caso en la historia, el pago de una indemnización desorbitante, cuyo abono se prolongó durante 122 años y superó los 150 millones de francos de oro, cifra rebajada en 1838 a 90 millones.

La situación de profunda inestabilidad política se fortalece bajo un prolongado régimen de tutela y ocupación estadounidense, entre 1915 y 1934, afianzando el dominio político-económico de Estados Unidos sobre Haití.

La victoria de François Duvalier, *Papa Doc*, en 1957, impone en el país caribeño una dictadura férrea respaldada por el país estadounidense durante la Guerra Fría, autoproclamándose como presidente vitalicio en 1964 e instaurando un estado policial mediante los Tonton Macoute (»Hombres del saco»)[2], mientras Haití experimentaba un creciente aislamiento internacional, corrupción, éxodo de profesionales y la profundización de la dependencia económica. Tras su muerte en 1971, su hijo, Jean-Claude, *Baby Doc*, mantuvo la corrupción y autoritarismo hasta 1986.

El intento de transición democrática en Haití se inauguró en 1990 con la elección de Jean Bertrand Aristide, primer presidente elegido democráticamente. No obstante, su mandato fue interrumpido en septiembre de 1991, provocando una respuesta multilateral contundente, con dos misiones internacionales bloqueadas en su despliegue, la Misión

[1] TABER, Robert D. «Navigating Haiti's History: Saint-Domingue and the Haitian Revolution». *History Compass*, 2015, vol. 13, no 5, p. 235-250. Disponible en: https://doi.org/10.1111/hic3.12233 [TODOS LOS ENLACES SE ENCUENTRAN REVISADOS A FECHA 10/09/2025].
[2] Durante la era Duvalier se convierten en el brazo brutal y omnipresente del terror estatal del país, bajo la forma de una fuerza paramilitar compuesta, en gran parte, por sectores marginados y criminales, autorizada a perseguir, torturar y ejecutar disidentes.

Civil Internacional en Haití (MICIVIH) y la Misión Civil Internacional de Apoyo en Haití (MICAH), junto a sanciones, aislamiento diplomático y el embargo comercial. Su segundo mandato (2001-2004), erosionado por el surgimiento de bandas armadas como el Ejército Caníbal[3], finalizó con su salida del poder, la suspensión de la MICAH en 2001 y un gobierno interino bajo tutela internacional: la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), activa desde 2004 hasta 2017.

La madrugada del 7 de julio de 2021 marcó un punto de quiebre en la ya frágil historia contemporánea de Haití: su presidente, Jovenel Moïse, es asesinado. A su paso dejó un Estado en ruinas, donde Ariel Henry asumió el poder hasta marzo de 2024 como primer ministro para administrar el vacío.

Su próspero pasado contrasta, dramáticamente, con su presente, consolidándose como el país más pobre del hemisferio occidental y uno de los más vulnerables del planeta, caracterizado por una pobreza estructural que afecta a más de la mitad de sus habitantes, apreciándose, a su vez, la acelerada descomposición estructural del Estado haitiano con el ascenso de bandas armadas, operando como un poder paralelo en grandes áreas del país.

En un contexto tan volátil se despliega en 2023 la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad de Haití (MMS), bajo un inusual liderazgo keniano y avalada por Naciones Unidas que, junto al Consejo de Transición de Haití, instaurado en abril de 2023, y la renovación del mandato de la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Haití (BINUH)[4] hasta 2026, ven sus actuaciones estancadas, incapaces de frenar la violencia, las migraciones forzadas y el caos.

Este sombrío panorama ha llevado a etiquetar al país como un Estado fallido, concepto que, sin embargo, es insuficiente y simplista. Haití enfrenta una tormenta perfecta: colapso ambiental, crisis humanitaria, violencia endémica, desastres naturales y un Estado fragmentado, no solo producto de fallas internas, sino también consecuencia directa de intervenciones militares y humanitarias fallidas.

---

[3] AZNÁREZ, Juan Jesús. Los 'caníbales' arrasan Haití. *El País*, 9 de febrero de 2004. Disponible en: https://elpais.com/diario/2004/02/09/internacional/1076281210_850215.html.

[4] La BINUH, creada por la Resolución 2476 (2019), del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se erige como un puente entre la comunidad internacional y el pueblo haitiano, bajo la forma de una misión política especial, cuyas funciones abarcan el apoyo a elecciones mediante el respeto de las debidas formalidades, el refuerzo de la policía y la promoción del dialogo frente a la violencia de las bandas armadas.

Naturaleza sin tregua en una nación bajo secuestro

Entre el límite de las placas tectónicas de América del Norte y la del Caribe al sur, el corazón del Caribe se asienta sobre la microplaca intermedia de Gonâve, caracterizada por un desplazamiento lateral izquierdo estimado de 2 centímetros anuales[5]. Se aprecian dos fallas de desgarre: el sistema de Enriquillo-Plantain Garden, que se extiende a lo largo del flanco sur de la isla y, al norte, la Falla Septentrional. En general, queda consolidada como una de las zonas de contacto más activas del hemisferio occidental.

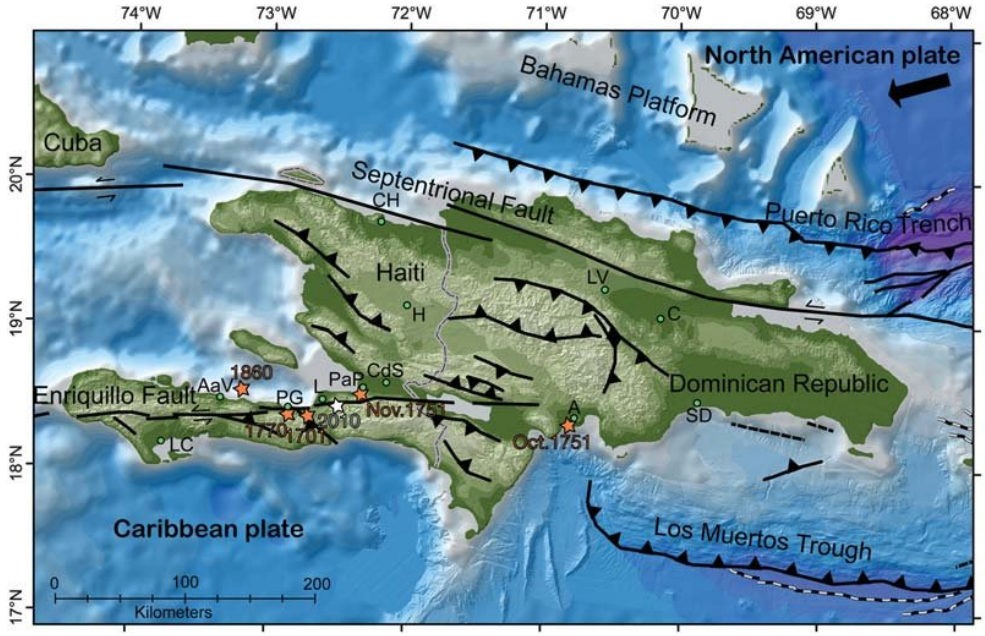


Figura 1: Entramado de placas tectónicas y fallas presentes en el Caribe. Fuente: https://www.researchgate.net/figure/Map-of-Hispaniola-Haiti-and-the-Dominican-Republic-Fault-traces-are-shown-as-black_fig1_258611153.

La devastación en Haití no se explica solo por la intensidad de los sismos, la degradación ambiental agrava su vulnerabilidad ante los fenómenos meteorológicos extremos, como son los huracanes, lluvias torrenciales o sequías. La interacción entre la profundidad del epicentro, la composición del subsuelo y el tipo de vibración, amplificada por una topografía abrupta[6] y una planificación urbana inadecuada, con edificaciones pensadas

[5] BBC NEWS MUNDO. ¿Por qué en Haití ocurren tantos terremotos?, enero de 2010 [actualización a 15 de agosto de 2021]. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-58222126.

[6] Puerto Príncipe se sitúa al nivel del mar sobre depósitos arenosos que amplifican las ondas sísmicas. A escasa distancia emergen formaciones montañosas con sustratos rocosos más densos. Se generan contrastes abruptos de relieve, donde el temblor se aprecia tanto en las tierras bajas y zonas elevadas. CHINCHAR, Allison. When it comes to earthquakes, size matters but so does the terrain. *CNN Weather*, May 2, 2021. Disponible en: https://edition.cnn.com/2021/05/01/weather/weather-earthquake-soil-rock-types-explainer/index.html.

para huracanes en suelos blandos, techos pesados y carentes de normas sismo-resistentes, tienen como resultado su colapso con facilitad ante temblores.

Esto queda evidenciado en los terremotos de 1751, 1770, 1860, y recientemente el de 12 de enero 2010, de magnitud 7.0 en la escala Richter. No solo redujo a escombros la capital, con un saldo de 220.000 muertos y 1,5 millones de damnificados, sino que precipitó una epidemia de cólera por las tropas de Naciones Unidas (ONU) y propagado por el río Artibonito, añadiendo a la anterior cifra 9.792 muertes[7]. A esta concatenación de episodios devastadores se sumaron el huracán Matthew en 2016, cuyas pérdidas superaron el 32% del PIB nacional[8], culminando el 14 de agosto de 2021, cuando un nuevo sismo de magnitud 7.2 que devastó el suroeste de Haití. Tan solo tres días después, la tormenta tropical Grace intensificó el colapso, con 2.207 fallecidos y 53.000 casas destruidas[9].

Sin embargo, a pesar de compartir la misma geografía insular en el corazón del Caribe, República Dominicana y Haití representan dos realidades radicalmente distintas. La primera goza de una configuración ecológica favorable, con abundantes lluvias, ríos caudalosos y fértiles valles como el Cibao, favoreciendo su desarrollo agrícola y un crecimiento económico notable. En contraste, el segundo se enfrenta a una geografía más seca, orografía montañosa, con suelos menos fértiles, deficientes recursos hídricos (tan solo el río Artibonito[10] y el lago Saumâtre), y una pronunciada exposición a desastres naturales[11].

Diversos actores haitianos desechan el concepto «cambio climático» utilizándose «desorden climático», reflejando, con mayor precisión el carácter destructivo e impredecible de las transformaciones ecológicas que experimenta el país.

---

[7] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Cólera – Haití, 12 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.who.int/es/emergencies/disease-outbreak-news/item/2022-DON415.
[8] REYES RAMÍREZ, Rocío de los. Haití, el país que a nadie le importa [IEEE 47/2021] . En: *Boletín IEEE N.º 24*, abril 2022, pp. 249-275. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/bolet%C3%ADn-del-ieee-24.
[9] EUROPA PRESS INTERNACIONAL. La Policía de Haití presenta un plan para asegurar la ayuda humanitaria contra las bandas armadas, 24 de agosto de 2021. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-policia-haiti-presenta-plan-asegurar-ayuda-humanitaria-contra-bandas-armadas-20210824053124.html.
[10] El único navegable y eje agrícola e hidroeléctrico del país.
[11] JIMÉNEZ VALENCIA, Sebastián. ¿Por qué Haití sufre tanto por los terremotos (y no República Dominicana)? *CNN Latinoamérica*, 16 de agosto de 2021. Disponible en: https://cnnespanol.cnn.com/2021/08/16/por-que-haiti-sufre-tanto-por-los-terremotos-y-no-republica-dominicana.

En un contexto donde los árboles y bosques son fundamentales para la salud ambiental y la resiliencia climática, Haití se encuentra inmerso en un contexto de grave deforestación. Iniciada bajo el dominio colonial francés mediante la tala masiva para establecer plantaciones con la siembra de cultivos de ciclo corto, la extracción de leña y carbón vegetal[12], además de las políticas en la era Duvalier, han provocado la exposición a la erosión costera, el aumento de las temperaturas[13] y del nivel del mar.

Entre 2001 y 2024 el país perdió, aproximadamente 81.3 mil hectáreas de cobertura forestal, de las cuales 3.12 mil hectáreas corresponden a bosque primario húmedo, representando la disminución del 36% de este tipo de ecosistema, clave para la biodiversidad, concentrado en tres regiones, encabezadas por el departamento sur con la pérdida de 16.8 mil hectáreas[14]. Los parques nacionales, como Parc La Visite o Parc Macaya, y Forêt des pins[15] representan los últimos vestigios de su bosque natural, siendo consideradas áreas protegidas que arden con facilidad.

A su vez, Haití enfrenta una crisis hídrica tan paradójica como devastadora. Pese a que no figura entre los países del Caribe con mayor estrés hídrico, el acceso a fuentes segura de agua ha caído del 60% a, en 2022, el 32.6%[16]. Paralelamente, el aumento de las temperaturas, la desertificación progresiva y una alarmante disminución de las precipitaciones, incluso en aquellas estaciones tradicionalmente lluviosas, han agravado una sequía que en 2022 afectaba ya a más del 64%, afectando a la fertilidad de la tierra y a que 4.3 millones de haitianos sufran de inseguridad alimentaria[17].

En áreas urbanas, como Puerto Príncipe, la situación se torna crítica, ya que la privación del recurso, el colapso de infraestructuras públicas y la consolidación de las pandillas

[12] Principal fuente para cocinar y una de las pocas formas en que las familias pueden ganar dinero.
[13] La temperatura promedio, en 2023, alcanza un récord de 25.59ºC, superando el promedio de 24.31ºC registrado en 1901. TRADING ECONOMICS. Temperatura en Haití (1901-2023 Datos), s.f. Disponible en: https://es.tradingeconomics.com/haiti/temperature.
[14] GLOBAL FOREST WATCH. Haiti. https://www.globalforestwatch.org/dashboards/country/HTI/.
[15] FLÉCHER ET ONZ CHÉRY, José. Au cœur de la biodiversité d'Haïti : la conservation permet à la faune rare de prospérer au parc du Pic Macaya. *The Haitian Times*, Avril 21, 2025. Disponible en: https://haitiantimes.com/fr/2025/04/21/Ha%C3%AFti--parc-Pic-Macaya--pr%C3%A9servation-des-Cara%C3%AFbes/.
[16] HAPPEL, Ellie; MEROPE-SYNGE, Sienna; MORLEY, S. Priya. Bay Kou Bliye, Pote Mak Sonje: Climate Injustice in Haiti and the Case for Reparations. *Global Justice Clinic*, 2024. Disponible en: https://www.haitianstudies.org/hsawp/wp-content/uploads/2025/02/Report-Climate-Injustice-in-Haiti-and-the-Case-for-Reparations.pdf.
[17] EUROPA PRESS. Deforestación y pobreza en Haití, un círculo del que urge salir, 4 de junio de 2023. Disponible en: https://www.europapress.es/epsocial/cooperacion-desarrollo/noticia-deforestacion-pobreza-haiti-circulo-urge-salir-20230604120258.html.

han convertido el agua en una mercancía privada, costosa, escasa e inequitativa, obligando a familias vulnerables a gastar hasta el 10% de sus ingresos en agua, muchas veces, contaminada[18]. En zonas marginales de la capital, como la comuna Cité Soleil, la falta de drenaje y saneamiento expone a la población a inundaciones, contaminación hídrica, el aumento de enfermedades y desplazamientos forzados.

Demografía del éxodo

Haití presenta una población, en 2025, de 11.753.943 habitantes, con un crecimiento moderado de 1.23% anual[19]. Pese a que el 60% es menor de los 25 años, el bono demográfico no es una promesa de desarrollo, sino una paradoja trágica: millones de jóvenes se encuentran atrapados entre el potencial latente, con una tasa de dependencia del 46.7% y la desesperanza estructural. Asimismo, presenta una tasa de natalidad de 21.5 y una mortalidad de 7.7 por cada 1.000 habitantes, elevándose la cifra en el caso de la mortalidad infantil (38.8 por cada 1.000 nacidos), y una esperanza de vida de apenas 64.8 años.

La fuerza indivisible que impulsa la economía del país son las dos quintas partes de la población se dedican al sector agrícola de subsistencia a pequeña escala[20]. La vulnerabilidad de la agricultura ante los desastres naturales y climáticos, también se ve afectada por la falta de inversión y el desmantelamiento sistemático del sector agrario haitiano, impulsado por reformas neoliberales de Estados Unidos, que redujeron drásticamente los aranceles al arroz de 50% a 3%[21], destruyendo así la producción interna, y generando una dependencia estructural de mercados globales que hoy proveen más del 50% de los alimentos básicos. Las consecuencias de la situación se aprecian en el éxodo rural forzado hacia periferias urbanas de Puerto Príncipe, con una tasa de crecimiento urbano del 2.47% anual.

En apenas un lustro, especialmente tras la destrucción de la infraestructura del país en el terremoto de 2010, las bandas criminales en Haití han evolucionado, de cedulas

[18] HAPPEL, Ellie; MEROPE-SYNGE, Sienna; MORLEY, S. Priya. *Op. cit.,* p. 40.
[19] CIA, The World factbook. *Haiti.* En línea: última actualización 25/06/2025. Disponible en: https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/haiti/.
[20] *Ibidem*.
[21] MCCABE, Coco. Haiti no longer grows much of its own rice and families now go hungry. *Oxfam*, 3 June 2008. Disponible en: https://reliefweb.int/report/haiti/haiti-no-longer-grows-much-its-own-rice-and-families-now-go-hungry.

locales sofisticadas instrumentalizadas por los sucesivos líderes[22] a redes de poder híbrido. Se registran más de 200 bandas criminales y dos grandes alianzas enfrentadas: el G9 an fanmi e an alye, liderada por el expolicía Jimmy «Barbecue» Chérizier, sosteniéndose mediante la extorsión y el uso sistemático del terror, y el G-Pèp de Ti Gabriel cuyos actos se centran en el secuestro masivo, alcanzando esta cifra cerca de 2.500 en 2023 y en 2024 casi 1.500, además del narcotráfico[23].

Su conquista más transcendental no es territorial ni financiera, sino institucional. Lejos de instaurar un prometido orden libertador, han edificado un régimen *de facto* en aquellas zonas donde el Estado está ausente, mediante una maquinaria criminal cada vez más profesional y letal. Controlan el 90% de Puerto Príncipe[24], expandiéndose a otras ciudades como Cap-Haïtien, Gonaïves, Les Cayes, Jérémie y Jacmel. Se advierte el bloqueo de territorios estratégicos e infraestructuras críticas como puertos, carreteras[25] y centrales eléctricas.

A través de la violencia y la intimidación regulan la vida diaria, imponiendo pago de tributos, el control de la distribución del alimento, agua, medicamentos, combustible o circulación. Los enfrentamientos entre estos grupos han provocado ejecuciones sumarias, quema de cadáveres y viviendas, secuestros y extorsiones, derivando en casi 4.800 muertos ese año, cifra incrementada a 5.600 en 2024[26] y 4.026 en los seis meses de 2025, un aumento del 24% respecto a las cifras del año pasado según reporta la BINUH[27].

No resulta inesperado, aunque sí revelador, que sus territorios, infraestructura, educación o salud, y, en general, sus condiciones de vida no hayan ocupado un lugar central en las prioridades del Estado haitiano.

---

[22] Desde los Tonton Macoutes en la era Duvalier, hasta la violenta insurrección desde Gonaïves del Ejército Canibal, luego Frente Revolucionario de la Artibonita, y la lealtad del G9 an fanmi e an alye al presidente Moïse.
[23] LE COUR GRANDMAISON, Romain; OLIVEIRA, Ana Paula; HERBERT, Matt. A critical moment: Haiti's Gang Crisis and International responses. *Global Initiative Against Transnational Organized Crime*, February 2024. Disponible en: https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2024/02/Romain-Le-Cour-Grandmaison-Ana-Paula-Oliveira-and-Matt-Herbert-A-critical-moment-Haitis-gang-crisis-and-international-responses-GI-TOC-February-2024.pdf.
[24] THE ASSOCIATED PRESS. Haiti's gangs have 'near-total control' of the capital, U.N. says. *NPR*, July 3, 2025. Disponible en: https://www.npr.org/2025/07/03/nx-s1-5455540/haiti-gangs-capital-port-au-prince-violence.
[25] La salida sur de la capital por la Ruta Nacional 2 se encuentra controlada por tres pandillas leales al G-Pèp y del G9 (Ti Bwa). A su vez, la Ruta Nacional 1, al norte, es controlada, exclusivamente por el grupo liderado por Ti Gabriel.
[26] NOTICIAS ONU. Haití: Más de 5600 muertos por la violencia de las bandas en 2024, 7 de enero de 2025. Disponible en: https://news.un.org/es/story/2025/01/1535551.
[27] OFICINA INTEGRADA DE LAS NACIONES UNIDAS EN HAITÍ. Informe del Secretario General [S/2025/418], 27 de junio de 2025. Disponible en: https://docs.un.org/es/S/2025/418.

El acceso a la salud pública se ha convertido en un privilegio y no en un derecho garantizado, especialmente en Puerto Príncipe, donde la violencia ha colapsado el 60% de los hospitales, que ya se encontraban saturados por la limitada disponibilidad de médicos y camas[28].

Por su parte, la educación muestra índices alarmantes. 1 de cada 7 niños haitianos está fuera de la escuela y casi un millón corre el riesgo de abandonarla, advirtiéndose que, tan solo el año pasado, 284 escuelas fueron destruidas, obligando al cierre o traslado de aquellas cercanas a zonas controladas por las bandas armadas como Martissant o Bel Air[29]. Sin acceso a educación, muchos de ellos son reclutados, aumentando su captación de menos en un 70% en 2023, incluyendo a menores de apenas 8 años[30], mientras la violencia sexual aumenta en 2024 al 1.000%[31].

Por todas estas causas, incluido el colapso ambiental y la frecuencia e intensidad de los desastres naturales, el país ha generado una de las olas migratorias más persistentes y desesperadas del continente. A pesar de que Puerto Príncipe es el epicentro de la violencia, este fenómeno se ha extendido a el departamento Centro y Artibonite, apreciándose 147.000 y 92.000 desplazados, de manera respectiva. En 2025, casi 1.3 millones de personas, el 10% de la población, en su mayoría mujeres y niños, se han visto forzados a abandonar sus hogares, cifra que supone un aumento del 24% respecto al año pasado[32].

La precariedad e inestabilidad se convierte en rutina para aquellos que ya no tienen los recursos para comenzar de nuevo. El 83% de los desplazados viven con familias de acogida, sumidos en la extrema vulnerabilidad, mientras que esta oleada ha desbordado

[28] MALDONADO, Carlos S. La ONU alerta de que Puerto Príncipe se queda sin hospitales: más del 60% de los centros sanitarios no están operativos. *El País,* 6 de mayo de 2025. Disponible en: https://elpais.com/america/2025-05-06/la-onu-alerta-de-que-puerto-principe-se-queda-sin-hospitales-mas-del-60-de-los-centros-sanitarios-no-estan-operativos.html.

[29] NOTICIAS ONU. En Haití, las pandillas destruyeron 284 escuelas en 2024, 28 de febrero de 2025. Disponible en: https://news.un.org/es/story/2025/02/1536841.

[30] FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA [UNICEF]. La educación en peligro en Haití, 3 de marzo de 2025. Disponible en: https://www.unicef.org/lac/comunicados-prensa/declaracion-haiti-educacion-peligro-ataque-grupos-armados.

[31] FRANCE24. La violencia sexual contra niños y niñas en Haití aumenta un 1000%, 12 de febrero de 2025. Disponible en: https://www.france24.com/es/programas/ellas-hoy/20250212-la-violencia-sexual-contra-ni%C3%B1os-y-ni%C3%B1as-en-hait%C3%AD-aumenta-un-1000.

[32] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES [OIM]. 1,3 millones de personas escapan de la violencia en Haití marcando otro récord en los niveles de desplazamiento, 11 de junio de 2025. Disponible en: https://www.iom.int/es/news/13-millones-de-personas-escapan-de-la-violencia-en-haiti-marcando-otro-record-en-los-niveles-de-desplazamiento.

diversas comunidades de acogida y asentamientos improvisados, aumentando de 142 a 246[33], en un entorno marcado por la carencia de acceso a la educación o salud y de saneamiento. Además, el colapso de los servicios públicos esenciales y las condiciones de hacinamiento en los campos de desplazados ha favorecido la propagación de enfermedades, con 1.298 nuevos casos de cólera[34].

Muchos otros han preferido hacer travesías más largas, siendo República Dominicana el destino principal de haitianos en busca de trabajo. Sin embargo, bajo la administración de Luis Abinader y el aumento del flujo migratorio, las autoridades dominicanas intensificaron la deportación masiva de migrantes haitianos indocumentados, con hasta 10.000 expulsiones semanales, incluidas mujeres embarazadas en hospitales[35]. Frente a la crisis y violencia en Haití, el gobierno desplegó más de 11.000 soldados y agentes migratorios, acelerando la construcción de un muro fronterizo[36], medidas defendidas como necesarias. Sin embargo, las mismas han deportado a más de 276.000 extranjeros en 2024.

En Estados Unidos, la política hacia los migrantes haitianos ha oscilado entre la contención y la represión, negándoles la posibilidad de solicitar asilo o protección internacional. Durante el primer mandato de Donald Trump se revocó el Estatuto de Protección Temporal (TPS)[37] e implementó el Título 42[38], restaurándose el primero brevemente en 2021 por Joe Biden, pero mantenido el segundo hasta 2023, siendo repatriados por vía aérea, sin el debido proceso, decenas de miles de haitianos. Asimismo, un juez federal de Nueva York bloqueó la cancelación anticipada del TPS para más de 500.000 migrantes haitianos, una medida de la administración Trump de 2025[39].

---

[33] *Ibidem*.
[34] BLAISE, Juhakenson. El cólera se propaga en los campos de desplazados de Haití, profundizando la crisis humanitaria. *The Haitian Times,* 19 de mayo de 2025. Disponible en: https://haitiantimes.com/es/2025/05/19/Amenaza-de-brote-de-c%C3%B3lera-en-Hait%C3%AD/.
[35] DW. Dominicana endurece su política contra migración haitiana, 7 de abril de 2025. Disponible en: https://www.dw.com/es/dominicana-endurece-su-pol%C3%ADtica-contra-migraci%C3%B3n-haitiana/a-72157097.
[36] CNN EN ESPAÑOL. República Dominicana lucha contra la migración ilegal por medio de un muro fronterizo con Haití, 16 de febrero de 2025. Disponible en: https://cnnespanol.cnn.com/2025/02/16/latinoamerica/video/republica-dominicana-haiti-muro-fronterizo-mirador-mundial-tv.
[37] El Estatus de Protección Temporal (TPS) se trata de un salvavidas migratorio en Estados Unidos, protegiendo temporalmente de la deportación a personas de países afectados por conflictos, desastres naturales u otras condiciones extraordinarias, permitiéndoles trabajar y permanecer legalmente mientras su país no sea seguro.
[38] Medida sanitaria utilizada como justificación de expulsiones rápidas sin evaluación de las solicitudes de asilo.
[39] EUROPA PRESS INTERNACIONAL. Un juez de EEUU bloquea la orden para dejar sin protección a medio millón de haitianos, 2 de julio de 2025. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-juez-eeuu-bloquea-orden-dejar-proteccion-medio-millon-haitianos-20250702131024.html.

Este ha destacado la persistente violencia, desplazamiento masivo y crisis alimentaria que hacen inviable eliminar esta medida humanitaria.

La ayuda internacional, ¿solo importan los haitianos cuando la tierra tiembla?

El terremoto de 2010 no solo sacudió la tierra, sino que reveló el colapso de un modelo económico devastador. Tras este se otorga al país una ayuda internacional cuantiosa, más de 13 mil millones de dólares, pero ineficaz. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) canalizó más de 1.500 millones tras el terremoto, pero una ínfima parte fue gestionada por instituciones locales[40], viéndose externalizado más del 80% de los servicios públicos y la seguridad a actores privados e internacionales[41].

Otras organizaciones, como Manos Unidas, impulsan en Haití programas de reforestación y agricultura sostenible, combinando árboles maderables y frutales con prácticas agroecológicas. El objetivo es frenar el uso intensivo de carbón vegetal y fortalecer la autosuficiencia agrícola, acciones que necesitan la implicación de las autoridades locales y la comunidad internacional[42].

Tras esto, la atención internacional ha decaído drásticamente, evidenciándose el fenómeno de la «fatiga humanitaria», a pesar de que entre 2021 a 2024, el gobierno estadounidense destinase 1.100 millones de dólares a Haití, donde el 43% fue dirigido a asistencia humanitaria y el 26% a salud, siendo dispersado el resto entre programas educativos, de gobernanza y agrícolas[43].

Esta tendencia se ha agudizado en 2025, cuando la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) intenta asistir a 3,9 millones de haitianos, alcanzando solo una fracción.

---

[40] VALLAS, Paul. How USAID squandered billions in Haiti and around the globe. *New York Post,* February 22, 2025. Disponible en: https://nypost.com/2025/02/22/opinion/how-usaid-squandered-billions-in-haiti-and-around-the-globe/.
[41] ÁVILA-CLAUDIO, Ronald. «Los problemas que vemos en Haití han sido perpetuados por las organizaciones internacionales». *BBC News Mundo*, 12 de marzo de 2024. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/articles/cy6z7jvjx5go.
[42] EUROPA PRESS. *Op. cit.*
[43] OFFICE OF INSPECTOR GENERAL. Haiti: Risks to U.S. Foreign Assistance. *U.S. Agency for Internacional Development*, February 18, 2025. Disponible en: https://oig.usaid.gov/node/7450.

El patrón se replica. El Programa Mundial de Alimentos, en noviembre de 2024, distribuyó alimentos a más de 150.000 personas en zonas de difícil acceso[44] y, sin embargo, más de 2 millones de personas continúan en un estado de hambre severa y 8.500 están al borde de la hambruna. Simultáneamente, UNICEF implementó programas educativos, distribuyendo *kits* escolares y apoya económicamente a las familias, mientras sus clínicas móviles atienden a 30.000 desplazados[45]. Ambas reclaman la carencia de financiamiento, la primera solicitando 94 millones de dólares y la segunda manifestando la recepción de solo un 6% del financiamiento necesario dentro del Plan Respuesta Humanitaria de 908 dólares[46].

En 2025, la nueva administración Trump congeló más del 90% de los contratos de la USAID, paralizando programas cruciales de salud, distribución de alimentos y atención médica. El recorte de fondos en la Inter-American Foundation dejó sin asistencia a más de 82.000 haitianos, cerrando 17 proyectos comunitarios[47], reflejo de un sistema que colapsa cuando desaparecen las cámaras y las catástrofes.

En medio de una crisis política, humanitaria y de seguridad sin precedentes, especialmente agudizada por la parálisis del Consejo Presidencial de Transición a pesar del reciente nombramiento de su presidente, Laurent Saint-Cyr[48], Haití se encuentra bajo el foco de una intervención internacional singular. La MSS es autorizada por la Resolución 2699 (2023) del Consejo de Seguridad de la ONU, extendido su mandato hasta octubre de 2025. A diferencia de las clásicas misiones de «cascos azules», la MSS irrumpe con una nueva lógica: una coalición *ad hoc* liderada por Kenia, no por la ONU, bajo el respaldo de una docena de países. El objetivo de la MSS es ambicioso y políticamente sensible: apoyar a la debilitada policía haitiana para restaurar el orden,

[44] WORLD FOOD PROGRAME USA. Haiti on the Brink: WFP Scales up as Violence Fuels Displacement and Hunger, January 13, 2025. Disponible en: https://www.wfpusa.org/articles/wfp-scales-up-haiti-violence-fuels-displacement-hunger/.
[45] NOTICIAS ONU. El aumento de las deportaciones y el colapso de servicios esenciales agravan la crisis humanitaria en Haití, 24 de abril de 2025. Disponible en: https://news.un.org/es/story/2025/04/1538296.
[46] EFE. Comunidad humanitaria necesita más de 900 millones de dólares para asistencia en Haití, 26 de febrero de 2025. Disponible en: https://efe.com/mundo/2025-02-26/haiti-comunidad-humanitaria/.
[47] COTO, Dánica. Upheaval at Inter-American Foundation slashes critical aid in Haiti, report says. *AP News*, April 5, 2025. Disponible en: https://apnews.com/article/haiti-trump-interamerican-foundation-grants-29332b27090af6349eac237eb1e76fac.
[48] FRANCE24. Laurent Saint-Cyr, el nuevo líder haitiano en medio de amenazas de pandillas, 8 de agosto de 2025. Disponible en: https://www.france24.com/es/américa-latina/20250808-laurent-saint-cyr-el-nuevo-líder-haitiano-en-medio-de-amenazas-de-pandillas.

proteger infraestructuras clave, facilitar la ayuda humanitaria y sentar las bases de seguridad para futuras elecciones.

En este contexto volátil, desde el principio, fue cuestionada su legalidad, financiación y viabilidad. Se trata de un cuerpo policial extranjero, liderado por un país cuyos agentes no hablan los idiomas locales, siendo desplegado en territorio desconocido careciendo de estrategia, coordinación real y recursos adecuados[49]. Este se encuentra dominado por bandas expertas que presentan una resistencia armada en evolución, con la unión del G-9 y G-Pèp en febrero de 2024 bajo la coalición Viv Ansanm (»Viviendo Juntos») y que, además, controlan áreas densamente pobladas, donde cualquier error táctico puede provocar una tragedia humanitaria.

Conviene señalar que Estados Unidos ha ofrecido cinco millones de dólares por la captura de Jimmy Chérizier, una medida, calificada por expertos como simbólica y carente de impacto real[50].

[49] Despliegue inicial limitado, de apenas 1.000 efectivos kenianos, de los 2.500 y 5.000 previstos. Además, no ostentan ni helicópteros ni blindados suficientes.

[50] ROBLES, Frances. ¿Por qué EE.UU. ofrece una recompensa de 5 millones de dólares por un líder de una banda haitiana? *The New York Times en Español*, 16 de agosto de 2025. Disponible en: https://www.nytimes.com/es/2025/08/16/espanol/america-latina/eeuu-recompensa-barbecue-haiti.html.

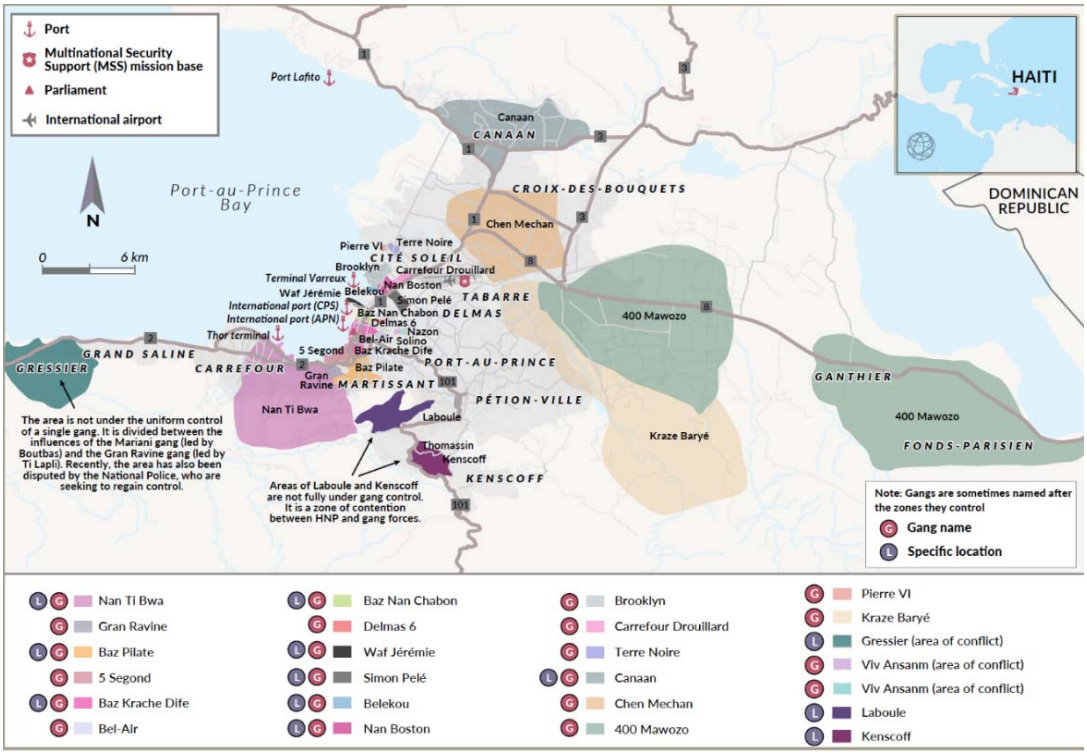


Figura 2: Zonas de Haití controladas por las pandillas en enero de 2025. Fuente: https://smallwarsjournal.com/2025/01/24/last-chance-breaking-haitis-political-and-criminal-impasse/.

Es por ello por lo que la legitimidad será tan crucial como la eficacia, ya que cada movimiento deberá combinar precisión táctica con sensibilidad ética.

Conclusiones

Haití encarna el colapso de un modelo de desarrollo internacional basado en promesas incumplidas, intervenciones fallidas y una solidaridad fragmentaria. Las pandillas, surgidas mediante la captación en el siglo XIX de delincuentes por parte de los líderes haitianos, como forma de consolidación en el poder, reflejan un antecedente temprano del inmediato y preocupante problema en el país: la consolidación de las bandas armadas como poder alternativo tras el asesinato de su presidente, Jovenel Moïse. La resistencia del G9 y G-Pèp es tanto armada como simbólica, adaptando su discurso para erosionar el apoyo popular, lo que entorpece la viabilidad de actuación del Consejo Presidencial de Transición y de la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad de Haití.

La población huye y la infancia haitiana crece sin escuela, comida y futuro. Haití emerge como un espejo de las paradojas del desarrollo global: el primer país latinoamericano

en conquistar su independencia continua su camino siendo, actualmente, uno de los países más dependientes de la asistencia, económica y humanitaria, exterior[51]. Sin un enfoque que supere el asistencialismo, percibiendo en sus objetivos una reforestación masiva y fuentes alternativas de energía, Haití seguirá atrapado en un ciclo de pobreza ambiental, social y económica cada vez más difícil de revertir.

El éxodo rural, la erosión de la resiliencia social y la intensificación de la frecuencia y el poder devastador de las contingencias naturales no son efectos accidentales, sino las huellas de un modelo desigual. Asimismo, se aprecia una nueva tendencia de sometimiento a los migrantes, especialmente haitianos, a detenciones arbitrarias y expulsiones, prevaleciendo un enfoque disuasorio sobre el cumplimiento o no del principio de no devolución y la protección humanitaria.

Haití no necesita más parches, sino una transformación radical. Este país, situado en el corazón del Caribe advierte al mundo: continuar administrando el caos sin políticas que restituyan la autonomía y capacidad productiva e intervenciones cortoplacistas con el riesgo claro de la perpetuación de la dependencia de este país de la ayuda exterior o, por el contrario, apostar por un acompañamiento decidido hacia la soberanía de la ciudadanía haitiana y la dignidad de un pueblo que, a pesar de la adversidad, nunca ha dejado de luchar.

La historia haitiana, marcada por fracasos como MINUSTAH no tolerará una nueva impunidad. El estado haitiano no es un problema lejano ni una crisis pasajera, es el espejo que refleja las contradicciones de un mundo en busca de su justicia global. En 2025, la comunidad internacional enfrenta una encrucijada moral: persistir en el abandono o dar un paso decisivo hacia la reparación y verdadera solidaridad. No es necesario el transcurso de otro año de análisis para entender que solo los haitianos, las verdaderas víctimas del caos, pueden recuperar su destino.

*Yaiza Calleja de Soria**

Alumno de Prácticas IEEE y
opositora a Cuerpo Jurídico Militar

[51] Rosas, PAULA & EQUIPO DE PERIODISMO VISUAL. 5 factores que explican las raíces históricas de la crisis permanente que afecta a Haití. *BBC News Mundo*, 13 de marzo de 2024. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/articles/cy9zk78gnldo.

Documento
Opinión

95/2025 17 de noviembre de 2025

Juan José Terrero Carrobles **

El cambio de estrategia del espionaje ruso en Europa

El cambio de estrategia del espionaje ruso en Europa

Resumen:

La forma en que Rusia lleva a cabo sus actividades de espionaje en Europa ha cambiado. La guerra en Ucrania y el endurecimiento de la seguridad en los países europeos han provocado que un gran número de agentes reclutados y entrenados formalmente por los servicios secretos del Kremlin hayan sido capturados y/o expulsados de sus lugares de operación. Con estos recursos fuera de juego, Moscú se ha visto obligada a recurrir a métodos menos ortodoxos para reclutar y movilizar nuevos agentes, considerando incluso recursos «desechables» y más difíciles de detectar. La vigilancia de objetivos y posiciones, así como la obtención de información y recursos sensibles y críticos, tanto físicos como digitales, por parte de agentes secretos rusos y prorrusos, son esenciales para el desarrollo de estrategias de naturaleza híbrida, que implican incidentes de sabotaje, influencia y distorsión de los procesos políticos, y ciberataques contra los Estados europeos.

Palabras clave:

Rusia, Europa, espionaje, seguridad, amenazas híbridas.

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.

Juan José Terrero Carrobles*

The shift in the Russian espionage's strategy in Europe

Abstract:

The way in which Russia conducts its espionage activities in Europe has changed. The war in Ukraine and the tightening of security in European countries has meant that a large number of the agents formally recruited and trained by the Kremlin's secret services have been captured and/or expelled from their places of operation. With these resources out of play, Moscow has been forced to resort to less orthodox methods to recruit and mobilize new agents, even considering resources both «disposable» and more difficult to detect. Surveillance of targets and positions, as well as obtaining sensitive and critical information and resources – both physical and digital – by Russian and pro-Russian secret agents are essential to the development of strategies of a hybrid nature, entailing incidents of sabotage, influence and distortion of political processes, and cyber-attacks upon European States.

Keywords:

Russia, Europe, espionage, security, hybrid threats.

Introducción

El espionaje ruso es un arma letal silenciosa que se dirige desde los servicios secretos del Kremlin hacia todos los rincones de Europa. Moscú pretende llevar a cabo una desestabilización política, debilitando alianzas occidentales como la OTAN y la Unión Europea (UE) mediante recursos como el espionaje. Los agentes secretos rusos y las operaciones que llevan a cabo están orientados a provocar inestabilidad interna y desconfianza en las instituciones europeas, así como a lograr un desacoplamiento entre Estados Unidos y Europa en términos políticos, de seguridad y económicos. Al promover una narrativa basada en el euroescepticismo y la idea del declive occidental, Rusia intenta dividir a los europeos, ampliar su influencia en Europa del Este promoviendo la adopción de modelos autoritarios, y también fomentar sus proyectos económicos, como los numerosos gasoductos que atraviesan todo el continente[1].

Los espías e informantes rusos participan en operaciones que son parte de estrategias de desestabilización más amplias y de naturaleza híbrida que podrían identificarse en tres pilares principales. El primero es la desinformación generalizada, mediante la distribución de noticias falsas y propaganda en línea y la manipulación de la opinión pública. El segundo es el sabotaje, que comprende la interrupción de infraestructuras críticas como redes de energía, redes de telecomunicaciones o rutas de transporte vitales, entre otras. El tercero es el lanzamiento de ciberataques dirigidos contra organismos gubernamentales, empresas e infraestructuras con el fin de robar datos críticos e interrumpir sus operaciones[2].

El uso de las mencionadas estrategias de amenazas híbridas que Moscú está empleando contra los países europeos se ha reforzado especialmente con el estallido de la guerra en Ucrania. Sin embargo, a causa de este conflicto, muchos agentes rusos y prorrusos han sido capturados y expulsados del territorio europeo. Ahora Rusia está cambiando su estrategia para reintroducir agentes e informadores que no sólo extraen información y recursos críticos, sino que también pueden proporcionar datos que ayuden a provocar

[1] European Values. (2019). *Handbook on Countering Russian and Chinese Interference in Europe*. Report. Konrad Adenauer Stiftung. European Values. Disponible en: https://www.europeanvalues.cz/wp-content/uploads/2020/10/Handbook-on-Countering-Russian-and-Chinese-Interference-in-Europe.pdf (Consultado el 03/09/2025).

[2] Gündoğar, A. (18 de noviembre de 2024). *A Shadow War: How Russian Spies are Attacking Europe*. Medium. Disponible en: https://salvacybersec.medium.com/a-shadow-war-how-russian-spies-are-attacking-europe-14c9e065bd46 (Consultado el 03/09/2025).

sabotajes, ciberataques o injerencias en instituciones a nivel nacional y europeo. No obstante, antes de proceder al análisis del porqué de este gran cambio táctico en los servicios secretos del Kremlin, es necesario considerar brevemente cómo se encuentra organizada la inteligencia rusa, qué tipo de espías rusos existen y qué operaciones han llegado a realizar antes de la invasión de febrero de 2022.

El espionaje ruso antes de la guerra de Ucrania

Tras el colapso de la Unión Soviética en diciembre de 1991, se disolvió toda la estructura de seguridad e inteligencia que se encontraba mayormente integrada en el seno del Comité para la Seguridad del Estado (KGB). Por lo tanto, durante el gobierno de Boris Yeltsin en la recién conformada Federación Rusa, existía la necesidad de rearticular órganos capaces de albergar dichas competencias. En 1992 se creó en primer lugar el Ministerio de Seguridad (MB), el cual fue sustituido por el Servicio Federal de Contrainteligencia (FSK) un año más tarde. Este último fue finalmente reemplazado por el Servicio Federal de Seguridad (FSB), el cual funciona desde 1995 hasta el día de hoy. Es de destacar que el actual presidente ruso Vladimir Putin llegó a ejercer como director del FSB entre 1998 y 1999[3], antes iniciar su andadura política hacia la cima del Kremlin.

Al margen de las funciones de seguridad nacional, espionaje, contrainteligencia y control de fronteras que posee el FSB, en 1991 se creó el Servicio de Inteligencia Exterior (SVR), encargado de recopilar información clasificada de carácter político, económico y militar en el extranjero. A esto se le añade la presencia de la Dirección Principal del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa (GRU), cuyas labores se llevan a cabo en el ámbito de la inteligencia militar[4]. Estas tres agencias citadas, a pesar de la presencia de otras relevantes como el Servicio Federal de Protección (FSO) o la agencia de investigación submarina (GUGI), podrían ser consideradas como los principales actores de la seguridad e inteligencia rusa.

Tanto el FSB como el GRU y el SVR actúan bajo el mando de órganos institucionales coordinados desde el ejecutivo ruso. Desde el año 2022, el Primer Jefe Adjunto del

[3] García, C. (1 de noviembre de 2022). *¿Qué es el Servicio federal de Seguridad? (FSB) ruso?* El Orden Mundial (EOM). Disponible en: https://elordenmundial.com/que-es-fsb-servicio-federal-seguridad-rusia/ (Consultado el 28/08/2025).

[4] Montoya, M. (13 de febrero de 2023). *¿Cuáles son los servicios de inteligencia rusos?* El Orden Mundial (EOM). Disponible en: https://elordenmundial.com/cuales-son-servicios-inteligencia-rusos/ (Consultado el 28/08/2025).

Estado Mayor Presidencial ruso, Sergey Kiriyenko, creó el Comité de Influencia Especial, órgano encargado de asignar a los servicios especiales rusos tareas específicas en países objetivo. El secretario ruso del Consejo de Seguridad Nacional (NSU), Sergei Shoigu, también puede orientar ciertas decisiones junto con un Comité propio para autorizar determinadas actividades relacionadas con estas operaciones, como las provocaciones violentas[5].

Los servicios de inteligencia rusos coordinan las operaciones de espionaje y contrainteligencia llevadas a cabo por un gran número de redes compuestas por agentes secretos e informantes entrenados y formados en el seno de dichos organismos. Estos individuos pueden clasificarse de dos maneras: por su rango de actuación y por el «criterio legal» que les es aplicado desde el Kremlin. En cuanto al primer factor, pueden distinguirse cuatro tipologías. Los agentes secretos rusos pueden ser «falsos diplomáticos», operando desde embajadas en el extranjero protegidos por un visado diplomático. Los funcionarios y políticos rusófilos de otros países también ejercen como informantes, bien motivados por sobornos o por afinidad ideológica. Por otro lado, Moscú también emplea agentes encubiertos ilegales, los cuales viven una vida aparentemente normal bajo una tapadera discreta, llegando incluso a ocultar su perfil durante varios periodos de tiempo. También hay que distinguir las redes o células durmientes, consistiendo en grupos de agentes encubiertos cuya misión se basa en la observación, el establecimiento de contactos y el intento de acceso a posibles objetivos para llevar a cabo sus operaciones[6].

En cuanto al criterio de legalización establecido por el Kremlin, que distingue dos tipos de estatus en función de la duración. El primer tipo son los agentes «plenamente» legalizados, que suelen permanecer en sus destinos por tiempo indefinido. El segundo tipo son los agentes «parcialmente» legalizados, cuyas misiones son a corto plazo y

[5] Jones, S. G. (18 de marzo de 2025). *Russia's shadow war against the West.* Defense and Security Department. CSIS. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/russias-shadow-war-against-west#h2-russian-actors (Consultado el 28/08/2025).

[6] Mac Dougall, D., and Reid, S. (18 de agosto de 2023). *Espías como nosotros: ¿Cómo opera la red de inteligencia rusa en Europa?* Euronews. Disponible en: https://es.euronews.com/2023/08/18/espias-como-nosotros-como-opera-la-red-de-inteligencia-rusa-en-europa (Consultado el 28/08/2025).

asumen niveles básicos de escrutinio por parte de los organismos de Inteligencia o de aplicación de la ley del gobierno de destino en el lugar de destino[7].

Este tipo de actores directamente asociados con los servicios de inteligencia rusos ya han llevado a cabo numerosas operaciones de espionaje y estrategias de carácter híbrido en Europa antes del estallido de la guerra en Ucrania. En el caso del GRU, destacan las actividades de sus Unidades 29155 y 54654. La primera mencionada está organizada en un conjunto de redes operativas, logísticas, de planificación y entrenamiento, cuyo personal se despliega en Europa normalmente bajo legalización parcial. Miembros de este grupo fueron los principales acusados de estar detrás del envenenamiento del ex oficial del GRU y desertor ruso Sergei Skripal en 2018, quien estaba siendo perseguido porque había compartido información sensible del GRU con la Inteligencia británica. Además, en 2020, esta Unidad también fue señalada tras el envenenamiento del líder de la oposición Aleksei Navalny. En cuanto a la Unidad 54654, esta habilita agentes «totalmente legalizados» considerados como operativos encubiertos ilegales. Esto se lleva a cabo mediante la elaboración de perfiles y reclutamiento de personas con experiencia militar u otros antecedentes, incluyendo también a estudiantes extranjeros en universidades rusas y a contratistas a través de empresas tapadera. Por otra parte, también infiltra a sus propios agentes en ministerios rusos no relacionados con la defensa y en empresas privadas rusas con fines de vigilancia[8].

Además del GRU, también es relevante señalar otros casos atribuidos al SVR, que cuenta con ciber-unidades como la Unidad Nobelium, también conocida como APT29. En septiembre de 2023, y de forma paralela al conflicto ucraniano, esta unidad participó en una ciber-ofensiva dirigida contra las cuentas diplomáticas y los ministerios de Asuntos Exteriores de Azerbaiyán, Italia, Grecia y Rumanía. Esta ofensiva se extendió a proveedores de servicios de Internet y organizaciones internacionales y consistía en ataques de phishing mediante señuelos de documentos de venta de vehículos diplomáticos, que contenían un virus que explotaba una vulnerabilidad en el programa

[7] Jones, S. G. (18 de marzo de 2025). *Russia's shadow war against the West*. Defense and Security Department. CSIS. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/russias-shadow-war-against-west#h2-russian-actors (Consultado el 28/08/2025).

[8] Jones, S. G. (18 de marzo de 2025). *Russia's shadow war against the West*. Defense and Security Department. CSIS. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/russias-shadow-war-against-west#h2-russian-actors (Consultado el 28/08/2025).

utilizado para comprimir, descomprimir y gestionar los archivos respectivos. Al manipular los archivos, se abría una brecha en los sistemas que permitía a los agentes de APT29 obtener datos sensibles sobre las transacciones comerciales de los países miembros de la UE con Azerbaiyán[9].

La guerra en Ucrania como punto de inflexión en el espionaje ruso sobre Europa

Con el estallido de este conflicto, las operaciones de la inteligencia rusa en territorio europeo se vieron gravemente afectadas debido a tres factores. El primero de ellos fue la expulsión de los cuerpos diplomáticos de las embajadas rusas en Estados europeos. En noviembre de 2022, el director general del Servicio de Seguridad británico, Ken McCallum, declaró que más de 600 funcionarios diplomáticos rusos habían sido expulsados de Europa, siendo 400 de ellos considerados espías. La mayoría de los países europeos han confirmado que estas expulsiones se deben a transgresiones de la Convención de Viena en materia de amenazas a la seguridad nacional y espionaje[10]. El resultado de estas expulsiones ha supuesto la pérdida para el Kremlin de una infraestructura clave formada por informadores que podían seguir en primera persona las misiones encubiertas rusas sobre el terreno, así como coordinar directamente sus propias operaciones de recopilación de datos.

El segundo factor es el refuerzo de las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia de los Estados europeos, lo cual ha incrementado la captura de espías e informantes rusos y prorrusos. Es conocido el caso del espía Pablo González o Pavel Rubtsov Este agente de doble nacionalidad hispano-rusa pertenecía al GRU y se hacía pasar por periodista en medios españoles como La Sexta o Público, además de ser colaborador en medios como Voice of America y Deutsche Welle. González llegó a escribir un reportaje sobre el citado Navalny, de hecho, conocía todas las direcciones de las clínicas donde recibió tratamiento tras su envenenamiento. Además, gracias también a su aparente condición de periodista, consiguió acceder a campos de entrenamiento

[9] National Security and Defense Council of Ukraine. (s.f.). *APT29 Attacks Embassies using CVE-2023-38831*. pp. 2-5. Disponible en: https://www.rnbo.gov.ua/files/2023_YEAR/CYBERCENTER/november/APT29%20attacks%20Embassies%20using%20CVE2023-38831%20-%20report%20en.pdf (Consultado el 28/08/2025).

[10] Gotev, G. (17 de noviembre de 2022). *MI5 chief says expulsion of 400 Russian spies across Europe has delivered significant blow*. Euractiv. Disponible en: https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/mi5-chief-says-expulsion-of-400-russian-spies-across-europe-has-delivered-significant-blow/ (Consultado el 03/09/2025).

ucranianos para extraer información clave. González fue detenido por la Agencia Polaca de Seguridad Interna en febrero de 2022, aunque acabó siendo trasladado a Rusia dos años después[11].

También es conocido el caso del matrimonio Dultsev. Se trataba de una pareja de agentes del SVR que formaban parte de una célula durmiente rusa que se activó con el colapso de la red de espionaje rusa en el contexto de la guerra de Ucrania. Artem Dultsev y Anna Dultseva vivieron primero en Argentina y luego en Eslovenia, bajo los alias respectivos de Ludwig Gisch y Maria Rosa Mayer, tuvieron dos hijos y desempeñaron diversos trabajos. El día en que Rusia invadió Ucrania, la pareja voló a Argentina para obtener nuevos pasaportes, pero fueron descubiertos y detenidos a su regreso a Eslovenia. Uno de sus objetivos de espionaje era la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía de la UE (ACER), entidad clave en la energía y el gas europeos, especialmente tras el bloqueo del gas ruso. Estuvieron retenidos dos años en Eslovenia antes de participar en el intercambio de prisioneros de 2024[12].

Este último suceso constituye el tercer factor a considerar. El 1 de agosto de dicho año, en el aeropuerto de Ankara se intercambiaron 24 prisioneros entre Rusia y Occidente. Este ha sido considerado como el mayor intercambio de prisioneros desde el final de la Guerra Fría. En cuanto a las personas implicadas en el intercambio, 16 presos políticos fueron liberados por Moscú, mientras que los otros 8 procedían de cárceles de Estados Unidos, Alemania, Noruega, Polonia y Eslovenia, que habían sido acusados de realizar actividades relacionadas con cuestiones de Inteligencia[13] y, por lo tanto, actividades relacionadas con el espionaje.

Así pues, una vez expulsados los falsos diplomáticos e intercambiados los prisioneros, la pregunta en este momento podría ser si la amenaza del espionaje ruso en Europa ha terminado. Pues bien, muy al contrario, esta amenaza está lejos de haber terminado. Expertos como Marina Miron, del Departamento de Estudios de Guerra del Kings College

[11] Gielewska, A. (8 de diciembre de 2024). *The Putin Magnet: the GRU spy and the women who loved him - VSquare.org*. VSquare.org. Disponible en: https://vsquare.org/pablo-gonzalez-pavel-rubtsov-gru-spy-women-russia-poland-spain-putin/ (Consultado el 04/09/2025).

[12] Kravchuk, V. (18 de junio de 2024). *Russian think tank's «relocant» pitch clashes with unmasked spy couple in Slovenia - Euromaidan Press*. Euromaidan Press. Disponible en: https://euromaidanpress.com/2024/06/18/russian-think-tanks-relocant-pitch-clashes-with-unmasked-spy-couple-in-slovenia/ (Consultado el 04/09/2025).

[13] Redacción BBC News. (1 de agosto de 2024). *Rusia y Occidente realizan el mayor intercambio de prisioneros desde la Guerra Fría con 24 personas liberadas*. BBC News Mundo. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/articles/c99wzzzzk7go (Consultado el 04/09/2025).

de Londres, afirman que los europeos tenían la sensación de seguridad de que los espías rusos ya no estaban allí y que sus capacidades se habían detenido, sin embargo, no ha sido así; de hecho, ahora son más poderosos que nunca. Por su parte, agencias como el Royal United Services Institute (RUSI) británico advierte de que el GRU está reestructurando su gestión hacia el reclutamiento y entrenamiento de tropas de fuerzas especiales, así como reconstruyendo el aparato de apoyo que les permitiría infiltrarse en los Estados europeos. Oleksandr Danylyuk, investigador asociado del RUSI, añade también que «los rusos siguen invirtiendo miles de millones en operaciones de Inteligencia en Europa, desarrollando capacidades diseñadas para interferir en las elecciones; radicalizando a diferentes grupos sociales, étnicos y religiosos, incluidas las minorías; invirtiendo miles de millones en apoderados políticos que pueden incluso llegar al poder»[14].

Las nuevas tácticas de Rusia para continuar espiando en Europa

Rusia está recurriendo a varias maneras de cubrir el agujero de su red de Inteligencia en Europa provocado por los factores anteriormente citados. Una forma en que Rusia está sustituyendo a sus agentes expulsados de Europa es utilizando a sus contactos que operan desde las embajadas rusas en países africanos para captar información a través de las embajadas de Estados europeos allí presentes[15]. Por otra parte, el Kremlin ha estado activando las «células durmientes» restantes o poniendo más recursos y funciones activas de trabajo a agentes y operativos no oficiales que siguen operando en Europa sin ser descubiertos. Estos últimos podrían ser ciudadanos de terceros países o rusos que se hacen pasar por nacionales de terceros países[16]. Es más, todos estos agentes encubiertos siguen trabajando con determinados políticos y funcionarios de la

[14] Ridgwell, H. (12 de marzo de 2024). *Russia steps up spy war on West.* Voice of America. Disponible en: https://www.voanews.com/a/russia-steps-up-spy-war-on-west/7525424.html (Consultado el 04/09/2025).
[15] Agenzia Nova. (8 de abril de 2024). *Rusia está cambiando su espionaje en Europa*. Agenzia Nova. Disponible en: https://www.agenzianova.com/es/news/Rusia-est%C3%A1-cambiando-su-espionaje-en-Europa/ (Consultado el 04/09/2025).
[16] Walker, S. (15 de agosto de 2023). *Russia turning to sleeper cells and unofficial agents.* The Guardian. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2023/aug/15/russia-turning-to-sleeper-cells-and-unofficial-agents (Consultado el 04/09/2025).

UE, a los que sobornan a cambio de información o patrocinando campañas de desinformación y difusión de mensajes extremistas[17].

Aparte de todo ello, y debido a la falta de disponibilidad de agentes formalmente entrenados por la expulsión masiva de 2022 y el intercambio de prisioneros de 2024, Moscú está empleando actores no estatales o cuasi estatales como sus nuevos colaboradores: los llamados «agentes desechables». Estos operativos de bajo nivel y sin formación plurianual están siendo desplegados por el Kremlin debido a la falta de tiempo para entrenar nuevos efectivos, la necesidad inmediata de cubrir posiciones, y a su perfil más difícilmente rastreable.

Con respecto a esto último, los agentes desechables son normalmente contactados para realizar una única misión en específico, tras la cual son remunerados y su rastro borrado por parte de los servicios de Inteligencia rusos. Este tipo de misiones pueden ser desde operaciones de obtención de información clasificada o campañas de desinformación euroescéptica hasta ciberataques y actos vandálicos, las cuales están teniendo un efecto cumulativo en Europa[18].

Los servicios de inteligencia como el GRU y otras agencias especiales del Kremlin anteriormente mencionadas han reclutado a jóvenes europeos de 20 y 30 años que hablan ruso, algunos de ellos con conocimientos tecnológicos avanzados, para llevar a cabo operaciones de espionaje e injerencia extranjera. Dependiendo de sus motivaciones, algunos lo hacen por recompensas monetarias, otros por su afiliación a ideales prorrusos[19]. Para reclutar a estos individuos, los servicios secretos del Kremlin infiltran a sus espías y ciberagentes en plataformas de chat cifradas como Telegram o Discord, sitios de medios sociales como el caso de VKontakte, Facebook o X, redes no moderadas tales como Reddit y 4chan, e incluso chats de juegos en línea.

[17] Sahuquillo, M. R. (1 de abril de 2024). *Spies, agents of influence and disinformation: Russia redoubles its operations ahead of the European elections*. EL PAÍS English. Disponible en: https://english.elpais.com/international/2024-04-01/spies-agents-of-influence-and-disinformation-russia-redoubles-its-operations-ahead-of-the-european-elections.html (Consultado el 04/09/2025).

[18] EBU Investigative Journalism Network (12 de marzo de 2025). *Playing With Fire: Are Russia's hybrid attacks the new European war?* Disponible en: https://investigations.news-exchange.ebu.ch/playing-with-fire-are-russias-hybrid-attacks-the-new-european-war/ (Consultado el 04/09/2025).

[19] Jones, S. G. (18 de marzo de 2025). *Russia's shadow war against the West*. Defense and Security Department. CSIS. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/russias-shadow-war-against-west#h2-russian-actors (Consultado el 28/08/2025).

Hay un caso en el que varios canales prorrusos de Telegram han estado publicando llamamientos a los residentes europeos de habla rusa para que den información sobre las ubicaciones de la OTAN y Ucrania de instalaciones militares y paramilitares; así como otros datos clave como transferencia y almacenamiento de equipos, lugares de entrenamiento de oficiales ucranianos, sistemas de seguridad de defensa, vehículos y presencia de especialistas extranjeros. Dichos detalles deben ser entregados a un bot vinculado a los chats o feeds donde se publicaron los mensajes. Estos mensajes han sido difundidos por un funcionario de la actual Administración de facto de Crimea [20].

A pesar de todo esto, aún siguen produciéndose infiltraciones en territorio europeo, pero especialmente a través de Estados de la UE con una visión más suave de sus relaciones con Moscú. Es el caso de Hungría, cuyo gobierno modificó los permisos de residencia del país. Una nueva «tarjeta nacional» permitiría a los llamados «trabajadores invitados» rusos y bielorrusos entrar en territorio húngaro mediante un proceso simplificado de obtención de visados que eliminaría ciertos controles de seguridad. Esto preocupa a la UE, debido a la mayor posibilidad de infiltraciones rusas y a la vulneración de la seguridad tanto nacional húngara como europea[21].

Impactos y consecuencias del cambio en el espionaje ruso en Europa

Tal y como se menciona anteriormente, los espías rusos realizan sus tareas en base a una mayor estrategia de carácter híbrido sobre sus objetivos en suelo europeo. La obtención de datos sensibles y críticos de instituciones, empresas y ejércitos es clave para poder provocar sabotajes, propagar desinformación y perpetrar ciberataques. No han sido pocos los incidentes que han tenido lugar en distintos países europeos a causa del cambio de estrategia en Moscú.

En 2024 se abrieron nueve investigaciones por intentos o éxitos de ataques vandálicos en Europa en los que los autores estaban vinculados a Rusia, incluidos ataques a propiedades, lanzamiento de cócteles molotov y desfiguración de monumentos

[20] Novaya Gazeta Europe. (15 de enero de 2025). *Z-activists urge Russian speakers in Europe to spy on Ukraine and NATO . «Novaya-Europe» found out what for. . .* Novaya Gazeta Europe. Disponible en: https://novayagazeta.eu/amp/articles/2025/01/15/z-aktivisty-prizyvaiut-russkoiazychnykh-v-evrope-shpionit-za-ukrainoi-i-nato (Consultado el 04/09/2025).

[21] Colás, X. (11 de agosto de 2024). *La UE teme que Hungría sea el nuevo coladero de espías.* ELMUNDO. Disponible en: https://www.elmundo.es/internacional/2024/08/10/66b62dfcfdddff15698b45a5.html (Consultado el 04/09/2025).

conmemorativos de líderes antisoviéticos, entre otros. Siete personas fueron detenidas en Estonia acusadas de romper las ventanillas de los coches del Ministro del Interior estonio y de un periodista, como parte de otros ataques contra la propiedad en territorio estonio que han tenido lugar desde octubre de 2023. Estas personas estaban vinculadas al GRU y se les ofrecieron 10.000 euros por cometer tales actos vandálicos, según los fiscales. Además del vandalismo, también se ha informado de otros actos de sabotaje, como incendios provocados e intentos de explosión. Los días 19, 20 y 21 de julio de 2024, tres explosiones e incendios afectaron a tres almacenes diferentes de la empresa de logística DHL situados respectivamente en los aeropuertos de Leipzig y Birmingham, así como en un recinto cercano a Varsovia. Los fiscales polacos dijeron en octubre de 2024 que cuatro personas habían sido detenidas y declararon que estos incendios eran pruebas rusas para futuros sabotajes también contra Estados Unidos y Canadá[22].

Las redes de desinformación prorrusas europeas y sus difusores políticos son un elemento clave que contribuye a crear divisiones internas que facilitan la actuación de los espías y los servicios de Inteligencia rusos. Aparte de estas plataformas, los agentes rusos y prorrusos han creado los llamados «sitios Doppelgänger», que se asemejan en apariencia a los sitios institucionales y de noticias oficiales en línea, aunque publican y difunden narrativas falsas. En Francia, un sitio web falso del Ministerio de Defensa francés afirmaba que 200.000 ciudadanos franceses habían sido llamados a filas para luchar en Ucrania, cuando no hay pruebas reales que respalden esas afirmaciones. Además, otro sitio web falso del Ministerio del Interior francés afirmaba que Francia había endurecido las condiciones de entrada a los refugiados ucranianos, cuando no era cierto[23].

España tampoco se salva de las operaciones dirigidas desde Moscú. En cuanto a los ciberataques cometidos por agentes informales rusos y prorrusos, existen casos como las detenciones de tres personas en Madrid y otras dos ciudades españolas por una presunta participación en ataques DDoS contra instituciones españolas y de la OTAN y sectores estratégicos relacionados en julio de 2024. Tales actividades en línea fueron

[22] EBU Investigative Journalism Network (12 de marzo de 2025). *Playing With Fire: Are Russia's hybrid attacks the new European war?* Disponible en: https://investigations.news-exchange.ebu.ch/playing-with-fire-are-russias-hybrid-attacks-the-new-european-war/ (Consultado el 04/09/2025).

[23] Antoniuk, D. (24 de abril de 2024). *France seeks new EU sanctions to target Russian disinformation.* The Record. Disponible en: https://therecord.media/france-eu-sanctions-proposal-russian-information-operations-elections (Consultado el 04/09/2025).

coordinadas por la red cibercriminal prorrusa NoName057(16), que se basa en grupos de «operativos voluntarios» reclutados en línea a los que se concede acceso al software de la propia red para cometer los ataques solicitados[24].

Otro ciberataque ocurrido sobre suelo español fue el sucedido en junio de 2025 en Melilla. El Ayuntamiento de la ciudad autónoma sufrió un ciberataque que paralizó sus sistemas informáticos y puso en riesgo datos confidenciales de la administración y los ciudadanos. Aunque inicialmente se habló de problemas técnicos, pronto se confirmó que el ataque fue obra del grupo Qilin, relacionado con Rusia y la escena cibercriminal del Este europeo. La organización afirmó haber destruido la infraestructura digital de la ciudad y extraído hasta cinco terabytes de información, lo que representa un grave golpe a la seguridad institucional y tecnológica del enclave norteafricano[25].

Los incidentes que han tenido lugar en España no han sido solamente de carácter cibernético. Maxim Kuzminov, un piloto ruso que desertó a Ucrania en 2023, se movió más tarde a España para vivir bajo una identidad falsa y evitar la orden de alta traición emitida desde Moscú contra él. En febrero de 2024, su cuerpo fue encontrado en Villajoyosa, Alicante, acribillado a balazos. Las autoridades ucranianas confirmaron su identidad y recordaron el uso propagandístico que Kiev había hecho de su deserción, un gesto considerado humillante para el Kremlin y que lo convirtió en objetivo prioritario. De hecho, un oficial de inteligencia advirtió que nunca llegaría vivo a su juicio[26].

Todos estos sucesos confirman que las estrategias de carácter híbrido empleadas por el Kremlin son una consecuencia directa de las operaciones de espionaje llevadas a cabo por los servicios de inteligencia rusos. Además, el alcance tanto de estas operaciones como de sus efectos va mucho más allá del ámbito geográfico, así que por mucho que se piense que la amenaza rusa es un fenómeno alejado de nuestras fronteras, la realidad arroja evidencias que indican todo lo contrario. Los Estados europeos, incluyendo España, deben ser conscientes de la necesidad de mejorar sus capacidades de

[24] EBU Investigative Journalism Network (12 de marzo de 2025). *Playing With Fire: Are Russia's hybrid attacks the new European war?* Disponible en: https://investigations.news-exchange.ebu.ch/playing-with-fire-are-russias-hybrid-attacks-the-new-european-war/ (Consultado el 04/09/2025).

[25] Aguilar, R. (27 de junio de 2025). «*Hemos destruido por completo la red de la ciudad»: el ciberataque a Melilla apunta a un grupo cibercriminal ruso*. Xataka. Disponible en: https://www.xataka.com/seguridad/hemos-destruido-completo-red-ciudad-ciberataque-a-melilla-apunta-a-grupo-cibercriminal-ruso (Consultado el 04/09/2025).

[26] Redacción BBC News Mundo. (20 de febrero de 2024). *El piloto ruso que desertó a Ucrania y apareció muerto en España*. BBC News. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/articles/c9042xd1d5go (Consultado el 04/09/2025).

seguridad y defensa ante la inestabilidad que este tipo de amenazas traen consigo en un panorama geopolítico tan incierto como el que vivimos a día de hoy.

*Juan José Terrero Carrobles**

Analista internacional y geopolítico. Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos UC3M

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

96/2025 20 de noviembre de 2025



Dª María Teresa Belmonte Sánchez
Dª Silvia Iranzo Gutiérrez
D. Guillermo Echenique González
D. Isidro López-Aparicio Pérez
D. Francisco Javier Martín Rojo
TG Fernando Torres San José *

Groenlandia: Un nuevo paradigma en el escenario geopolítico mundial

Groenlandia: Un nuevo paradigma en el escenario geopolítico mundial

Resumen:

Groenlandia, ubicada en el Ártico y perteneciente al Reino de Dinamarca, acapara una atención especial en la actualidad por las reiteradas manifestaciones del titular de la actual administración estadounidense, de hacerse con la isla, incluso por la fuerza. Alrededor de cinco veces del tamaño de España, se encuentra prácticamente inhabitada, pero sus yacimientos de materias primas y su situación geoestratégica la hacen muy atractiva para las grandes potencias. Su población, inuit en casi su totalidad, y cuya vida está llena de dificultades, se debate entre la autodeterminación y la necesidad de ser apoyado. En este breve artículo se analizan los aspectos principales que pueden influir en su futuro.

Palabras clave:

Groenlandia, Ártico, Recursos, Dinamarca, Independencia, EEUU, 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.

Dª María Teresa Belmonte Sánchez
Dª Silvia Iranzo Gutiérrez
D. Guillermo Echenique González
D. Isidro López-Aparicio Pérez
D. Francisco Javier Martín Rojo
TG Fernando Torres San José

Greenland: A new paradigm on the global geopolitical stage

Abstract:

Greenland, located in the Arctic and belonging to the Kingdom of Denmark, is currently attracting special attention due to the repeated statements the current U.S. administration's leader on taking over the island, even by force. About five times the size of Spain, Greenland is practically uninhabited, but its deposits of raw materials and its geostrategic situation make it very attractive to the great powers. Its population, almost entirely Inuit, and whose life is full of difficulties, is torn between self-determination and the need to be supported. This short article analyzes the main aspects that may influence its future.

Keywords:

Greenland, Arctic, Resources, Denmark, Independence, USA, European Union.

Dª María Teresa Belmonte Sánchez
Dª Silvia Iranzo Gutiérrez
D. Guillermo Echenique González
D. Isidro López-Aparicio Pérez
D. Francisco Javier Martín Rojo
TG Fernando Torres San José

Introducción

Groenlandia es una gran desconocida, a pesar de ser la isla más grande del mundo[1], albergar la segunda mayor capa de hielo del planeta, tener la menor densidad de población del mundo y contar con el mayor parque nacional de todos los continentes, el Grønlands Nationalpark (972.000 km²). Además, en su territorio se ha encontrado el ADN más antiguo existente y es considerada la cuna de la vida en la Tierra[2].

En Groenlandia se descubrió recientemente que, hace 4.000 millones de años, existían las formas más primitivas de vida conocidas, halladas en los volcanes de yodo de Isua[3]. También se encontró el ADN más antiguo, de hace dos millones de años (un millón más antiguo que el detectado en un hueso de mamut en Siberia).

Más del 75% de su extensión (2.166.086 km²) está cubierta por una capa de hielo permanente (inlandsis), que llega a alcanzar los 3.000 metros de espesor sobre el nivel del mar y que se está reduciendo lentamente[4], a lo que hay que añadir los riesgos para el medioambiente y la salud a causa de los gases nocivos acumulados en su capa permafrost. Groenlandia contiene tanto hielo que, si se derritiera, haría subir el nivel del mar en siete metros[5]. Ya en el siglo XV, la desaparición de los vikingos en la isla se debió a un cambio climático en la transición del Período Cálido Medieval (900-1250 d. C.) a la

[1] GONZÁLEZ, D. (2015, 20 de agosto). El verdadero tamaño de los países. *Fronteras*. Recuperado el 12 de marzo de 2025, de https://fronterasblog.com/2015/08/21/el-verdadero-tamano-de-los-paises/

[2] OBJECTIVE, T. (2022, 7 de diciembre). Hallan el ADN más antiguo del mundo en Groenlandia. *THE OBJECTIVE*. Recuperado el 3 de marzo de 2025, de https://theobjective.com/sociedad/ciencia/2022-12-07/adn-antiguo-mundo-groenlandia/

[3] PAROLARI, M. N. (2025, 27 de febrero). Groenlandia se derrite y podría revelar la vida más antigua del planeta. *Gizmodo en Español*. Recuperado el 15 de marzo de 2025, de https://es.gizmodo.com/groenlandia-se-derrite-y-podria-revelar-la-vida-mas-antigua-del-planeta-2000151573

[4] PRICE, S. F., PAYNE, A. J., HOWAT, I. M., & SMITH, B. E. (2011). Committed sea-level rise for the next century from Greenland ice sheet dynamics during the past decade. *Proceedings of the National Academy of Sciences, 108*(22), 8978-8983. https://doi.org/10.1073/pnas.1017313108

[5] CHUDLEY, T. R., HOWAT, I. M., KING, M. D., & MACKIE, E. J. (2025). Increased crevassing across accelerating Greenland Ice Sheet margins. *Nature Geoscience, 18*(2), 148-153. Recuperado el 7 de marzo de 2025, de https://doi.org/10.1038/s41561-024-01636-6

Dª María Teresa Belmonte Sánchez
Dª Silvia Iranzo Gutiérrez
D. Guillermo Echenique González
D. Isidro López-Aparicio Pérez
D. Francisco Javier Martín Rojo
TG Fernando Torres San José

Pequeña Edad de Hielo (1250-1900 d. C.), con la consecuente subida de las aguas, que hizo desaparecer las zonas habitables[6].

Todo ello, tiene como consecuencia que la parte habitable sea escasa y, junto a las condiciones climáticas, la hacen el país con la menor densidad de población del mundo[7]. Toda la movilidad interna se realiza por avión, barco, moto de nieve y trineo, ya que no existen carreteras ni ferrocarriles.

Su población es de unas 57.000 personas, de las cuales unas 18.000 viven en Nuuk, su capital. Los inuit (principalmente kalaallit) constituyen el 87% de la población[8], lo que posiblemente haga de Groenlandia el país con la mayor proporción de población indígena del mundo. Todos ellos son ciudadanos daneses, ya que Groenlandia es un territorio autónomo del Reino de Dinamarca, donde se habla groenlandés y se usa la corona danesa como moneda. Desde 1979 cuenta con autogobierno, en forma de democracia representativa parlamentaria, aunque Dinamarca mantiene las competencias en materia de relaciones exteriores y defensa. A nivel parlamentario, Groenlandia tiene dos de los 31 diputados del Parlamento danés. Y, aunque Dinamarca es miembro de la Unión Europea, Groenlandia no lo es.

La economía de Groenlandia se basa principalmente en la pesca, cuya exportación representa un 85% de la actividad económica, y en la caza. Sin embargo, su principal fuente de ingresos es la aportación económica del gobierno danés, que representa más de la mitad de los ingresos totales y emplea a más de 10.000 personas, en un mercado laboral de algo más de 25.000 trabajadores.

[6] BORREGGINE, M., LATYCHEV, K., COULSON, S., POWELL, E. M., MITROVICA, J. X., MILNE, G. A., & ALLEY, R. B. (2023). Sea-level rise in Southwest Greenland as a contributor to Viking abandonment. *Proceedings of the National Academy of Sciences, 120*(17). https://doi.org/10.1073/pnas.2209615120

[7] ECOSYSTEM, C. D. S. (2024, 17 de julio). Greenland, the world's least densely populated area. *Copernicus Data Space Ecosystem*. Recuperado el 18 de marzo de 2025, de https://dataspace-copernicus-eu.translate.goog/gallery/2024-6-13-greenland-worlds-least-densely-populated-area?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=rq

[8] SOTO, B. E. (2025, 9 de enero). ¿De quién es Groenlandia y por qué es tan importante? *National Geographic España*. Recuperado el 12 de marzo de 2025, de https://www.nationalgeographic.com.es/mundo-ng/cosas-que-debes-saber-sobre-groenlandia-su-importancia-para-mundo_23991

Dª María Teresa Belmonte Sánchez
Dª Silvia Iranzo Gutiérrez
D. Guillermo Echenique González
D. Isidro López-Aparicio Pérez
D. Francisco Javier Martín Rojo
TG Fernando Torres San José

En cuanto a los recursos minerales, según el informe de 2023 del Geological Survey of Denmark and Greenland[9], en las tierras no cubiertas por hielo (400.000 km²) existen depósitos de entre moderados y elevados de los 38 minerales que la Comisión Europea ha catalogado como esenciales[10]. No obstante, en la actualidad estos recursos están solo en fase de prospección[11].

La Fuerza Aérea de los Estados Unidos (EEUU) tiene, desde 1941, su base militar más septentrional en Thule (a 1.524 km al sur del Polo Norte), hoy en día llamada Base Espacial Pituffik. En la actualidad, entre otras instalaciones y fuerzas, alberga el sistema de alerta temprana de misiles balísticos intercontinentales que puedan lanzarse contra EEUU y se efectúan 2.600 vuelos anuales, lo que da idea de la importancia geoestratégica de la isla para EEUU. Precisamente en Thule se ha registrado la velocidad del viento más rápida jamás medida sobre la superficie del nivel del mar: 333 km/h - 207 mph (8/03/1972),

En 1968, un B-52 estadounidense que transportaba cuatro bombas nucleares de hidrógeno se estrelló en las aguas próximas a la base, causando uno de los peores desastres de contaminación radioactiva de la historia[12].

Desde el punto de vista de la seguridad y defensa cabe destacar que Groenlandia cuenta con un pequeño contingente de fuerzas de defensa[13], compuesto principalmente por personal militar danés, 150 efectivos, del primer Escuadrón de la Armada Real Danesa que se centra principalmente en operaciones nacionales en las Islas Feroe y Groenlandia, y sus alrededores. Además, Dinamarca ha incrementado el gasto en

[9] GEUS. (s. f.). *The Geological Survey of Denmark and Greenland*. Recuperado el 15 de marzo de 2025, de https://eng.geus.dk/

[10] Un reglamento de la UE sobre materias primas fundamentales para el futuro de las cadenas de suministro de la UE. (s. f.). *Consejo Europeo - Consejo de la Unión Europea*. Recuperado el 21 de marzo de 2025, de https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/critical-raw-materials/

[11] SANCHES, M. (2025, 13 de enero). Cuáles son las riquezas de Groenlandia que explican el interés de Trump por la isla. *BBC News Mundo*. Recuperado el 11 de marzo de 2025, de https://www.bbc.com/mundo/articles/cvge793pj7yo

[12] Nuclear disasters - Nuclear Heritage. (s. f.). Recuperado el 20 de marzo de 2025, de https://www.nuclear-heritage.net/index.php/Nuclear_disasters

[13] Paises.org. https://paises.org/groenlandia/seguridad-defensa-nacional

defensa[14] para Groenlandia, en respuesta a las crecientes tensiones en el Ártico y la presencia militar rusa.

Estatus político, historia y sociología de Groenlandia ante la carrera por el ártico

La carrera por el Ártico

En las primeras semanas de agosto de 2007 tres países reclamaron, sucesivamente, soberanía sobre el Ártico.

Rusia, el 2 de agosto, tras colocar una bandera de titanio en el polo norte, en el fondo del Océano, inició la escalada a la que de forma inmediata se sumó Canadá, para, finalmente, el 12 de agosto, producirse el pronunciamiento danés. De hecho, Copenhague envió una expedición científica con el fin de recoger datos geológicos que demostraran que la cadena submarina de montañas Lomonosov está conectada con Groenlandia.

En ese momento comenzó a materializarse la carrera por las riquezas que, en forma de petróleo y gas, esconden los fondos marinos de un norte helado sobre el que también alegan tener derechos Noruega y EEUU, por ser Alaska un estado de la Unión. La lejanía de Alaska con Groenlandia, hace que su interés por este último busque aumentar tanto sus derechos como su posición geoestratégica.

De esta forma, durante casi 20 años, las reivindicaciones sobre el Ártico se han sustentado en la interpretación de la Convención, de 1.982, de los Derechos del Mar, buscando los países las interpretaciones y argumentos más favorables.

El interés de EEUU por Groenlandia y Canadá

El interés de EEUU por Groenlandia, y por Canadá, no es ni mucho menos nuevo – en 1.868, el Secretario de Estado, William Seward, ya encargó un informe para adquirir

[14] BBC. https://www.bbc.com/mundo/articles/c20geyrgdlpo

Dª María Teresa Belmonte Sánchez
Dª Silvia Iranzo Gutiérrez
D. Guillermo Echenique González
D. Isidro López-Aparicio Pérez
D. Francisco Javier Martín Rojo
TG Fernando Torres San José

Groenlandia que, además, obligaría a que Canadá pasara a ser parte de la Unión – pero, hasta el inicio del segundo mandato del Presidente Trump, el 20 de enero de 2025, no se ha encontrado sobre la mesa de la conversación internacional la posibilidad de que alguna de las potencias implicadas, más allá de disputas puntuales sobre pequeños islotes, buscara mejorar su posición sobre el Ártico añadiendo, además, a su territorio todo un gran país, de 10 millones de km^2, como Canadá, o una isla como Groenlandia, que goza de un estatuto de autonomía que prevé la posibilidad de autodeterminación.

Aunque entre 2017 y 2021, durante su primer mandato, Trump ya había realizado referencias más o menos explícitas a Groenlandia, el cambio realizado en el despacho oval de la Casa Blanca, al colocar el retrato de Andrew Jackson, séptimo presidente de EEUU, adquiere ahora todo su sentido; se trató de un gesto significativo que, a la vista de los acontecimientos, es posible relacionar con la ideología Destino Manifiesto, de la que Jackson fue su mejor representante.

Destino Manifiesto defendía que, dado su excepcionalismo, los EEUU tienen el deber y el derecho de avanzar hacia otros territorios para garantizar el desarrollo y la expansión del experimento de libertad y autogobierno del país. Esto incluye asegurar recursos para sostener la economía y garantizar la seguridad del país.

Así, en su segundo discurso de toma de posesión, el presidente Trump no pudo ser más claro; «perseguiremos nuestro destino manifiesto hacia las estrellas, lanzando astronautas estadounidenses para plantar la bandera de las barras y las estrellas en el planeta Marte», señaló.

Días antes, Trump había manifestado que Canadá debería convertirse en el estado 51, denominó canal de EEUU al canal de Panamá y acordó mediante orden del Presidente que el Golfo de México pasase a denominarse Golfo de América.

No obstante, nada parece más codiciado que Groenlandia; de hecho, el 7 de enero de 2025, en una conferencia de prensa en Florida, Trump, en línea con el senador Maine para el que en 1941 la compra de Groenlandia era una necesidad militar, no descartó el uso de la fuerza para controlar Groenlandia o el Canal de Panamá; «necesitamos ambos

por razones económicas» y añadió, «necesitamos Groenlandia por motivos de seguridad».

El estatus político de Groenlandia

Groenlandia, colonizada por Dinamarca en 1.721, fue administrada exclusivamente por el gobierno danés hasta la mitad del siglo XIX, momento en que se establecieron asambleas y se eligieron administradores para gestionar meros asuntos locales.

En 1973, a partir de la integración de Dinamarca en la Unión Europea, se inició un proceso mediante el que las autoridades locales de Groenlandia asumieron ciertas tareas, que concluyó con la Ley de Autonomía de 1.979.

En 1985, la isla dejó de formar parte de la UE, obteniendo el estatuto de territorio de ultramar, y en 2008, obtuvo su estatuto de autonomía, que establece una hoja de ruta para la independencia, transfiere al gobierno groenlandés todas las competencias, excepto asuntos exteriores, seguridad y política financiera, y un subsidio anual de 633 millones de dólares; 11.300 dólares per cápita.

Transacción comercial entre estados vs. voluntad del pueblo groenlandés

Y, mientras el mundo entero se preguntaba lo que era Groenlandia, más allá de una gigantesca isla helada que aparece en el mapamundi de los libros escolares, la Primera Ministra danesa, Mette Frederiksen, replicó que «Groenlandia pertenece a los groenlandeses» y «son los propios groenlandeses quienes definirán su futuro».

De esta forma, y sin descartar la inimaginable hipótesis de una ocupación forzosa, durante los próximos meses o años, el debate sobre Groenlandia va a girar en torno a lo que sus ciudadanos desean para ellos y para las generaciones futuras.

El cambio de paradigma respecto a otros momentos o situaciones semejantes, se traduce en que la soberanía sobre Groenlandia, en línea con lo que establece su estatuto de autonomía, depende de la voluntad de sus habitantes y no de una mera transacción comercial entre estados, como fue el caso de Alaska, en 1867.

En este contexto, los protagonistas del futuro estatus de Groenlandia que afecta, más que ninguna otra cuestión, a la geoestrategia y a la geopolítica a largo plazo de las principales potencias, incluida China, son los esquimales o inuits, - a diferencia de otros lugares, el término esquimal resulta despectivo - cuyo origen remoto se encuentra en los pueblos amerindios que habitaban al norte del Yukon.

Así, y aunque desde una perspectiva eurocéntrica, la isla fue descubierta en el año 982 por el marino y explorador Erik Thorvladsson, Erik el Rojo, que colonizó el sur, hasta que, en el siglo XV, la Pequeña Edad de Hielo hizo imposible la vida para los europeos, la historia de Groenlandia está protagonizada por las sucesivas olas de pueblos de islas del norte del continente americano y de culturas que nacían y morían en un territorio extremo en el que, tarde o temprano, se fracasaba en la lucha por la supervivencia. Existen vestigios de esta presencia intermitente que datan del año 2.500 a.C.

57.000 protagonistas en busca de bienestar y de seguridad: una decisión única

Los ciudadanos de Groenlandia se reparten en 5 municipios (regiones), algunos más grandes que España, y dos áreas no incorporadas, el Parque Nacional del Noroeste con 972.000 km2 y 233 habitantes, y la base aérea de EEUU en Thule.

Constituyen un pueblo en el que la caza y las tradiciones forman parte de su esencia; y, a pesar de que su subsistencia económica no es posible sin las transferencias de Dinamarca, mantiene una relación de profunda desconfianza hacia la metrópoli.

La masiva campaña de esterilización, sin consentimiento, de mujeres y niñas inuits, desarrollada a partir de 1965 y, el desarraigo y las dificultades idiomáticas de los jóvenes que regresan de Copenhague tras sus estudios, son cuestiones que ensanchan la brecha de la discrepancia. De hecho, en palabras de Ramón Hernando de Larramendi, explorador y empresario español afincado en Groenlandia, los groenlandeses solo salvan a la Corona, gozando los reyes de enorme popularidad.

Los resultados de las elecciones celebradas el 11 de marzo de 2024, para ocupar los 31 escaños del Parlamento groenlandés, reflejan bien el ansia de independencia; el único

partido que defiende la permanencia en Dinamarca, sólo obtuvo el 7% de los votos y dos escaños. Sin embargo, un análisis sosegado permite concluir que el vértigo respecto al futuro también ha sido un factor que ha influido en la decisión de muchos votantes.

De otra forma, habría sido difícil la victoria electoral, con el 30% de los votos, de Demokraatik, el partido que defiende una independencia gradual de Dinamarca. Por su parte, Naleraq, segunda fuerza con el 24,5% de los votos, aboga por una independencia express y ha puesto sobre la mesa la firma de un tratado de libre asociación con EEUU a cambio de apoyo económico y seguridad.

Probablemente, como afirma Peter Harmsen, autor del libro «Furia y hielo: Groenlandia, EEUU y Alemania en la segunda guerra mundial», «todo se reduce a dos factores: ubicación y minerales, y realmente esto no ha cambiado». En todo caso, la decisión que afectará, de una u otra forma, a la geoestratégica y a los equilibrios del mundo, depende un grupo, de un pueblo, formado por 57.000 personas, inuits, que además de bienestar, como todos, también buscan seguridad.

Recursos

El ecosistema y naturaleza de Groenlandia, uno de los más peculiares y extremos del planeta, está gravemente afectado por el cambio climático y el incremento de las temperaturas, lo que provoca un deshielo acelerado de su superficie helada.

Este deshielo está revelando la posibilidad de aprovechamiento de lo que se conocen como las tierras raras, que están captando y poniendo el foco en países como EEUU, China y Rusia, entre otros.

Antes de entrar a hablar de las tierras raras, que es uno de los elementos que explican el interés del estado de la cuestión, se estima conveniente no obstante hablar desde un plano generalista y transversal de todos los recursos naturales que definen y conforman Groenlandia.

Según datos del Banco Mundial, la industria pesquera de Groenlandia supone aproximadamente el 90% de las exportaciones totales originarias del país,

convirtiéndose en cerca del 50% de su PIB[15]. Especies como el bacalao, fletán, caballas, camarones, etc., son algunas de las más emblemáticas.

Groenlandia posee una gran capacidad debido a la energía aprovechada por el deshielo. De acuerdo con el estudio de la universidad de Cambridge[16] Groenlandia es capaz de producir más energía hidroeléctrica que las diez centrales hidroeléctricas más grandes del mundo.

Por otro lado, distintos estudios[17] estiman que hay 18.000 millones de barriles de petróleo sin descubrir en la plataforma continental oeste de Groenlandia, así como 148 billones de pies cúbicos de gas natural. No obstante, desde el año 2021, el Gobierno groenlandés suspendió la emisión de nuevas licencias de explotación, dado el impacto del cambio climático. Concretamente, en la Bahía de Baffin, existe un gran potencial de hidrocarburos (estimado en 13% petróleo y 30% gas natural según el Servicio Geológico de EEUU, USGS), pero en la actualidad existirían grandes problemas de explotación dadas las condiciones naturales de la misma (condiciones del Ártico y falta de infraestructuras).

Otra de las riquezas de este territorio son los materiales minerales. Según un Informe de 2023 del GEUS, se estima que en los más de 400.000 km^2 de territorio no cubiertos por la capa helada en Groenlandia, existen depósitos moderados o elevados de 25 de los 34 minerales considerados críticos por la Comisión Europea, según afirma Jakob Kløve Keiding, consultor del GEUS. Los principales, dado su alto valor precioso o utilidad, son cobre, grafito, niobio, uranio, zinc, oro, rubíes, zafiros, platino, paladio, níquel, cobalto, titanio y rodio…[18].

[15] Banco Mundial. https://www.nasonline.org/search/?query=greenland

[16] National Academy of Sciences. https://www.nasonline.org/search/?query=greenland

[17] GEUS. (s. f.). *The Geological Survey of Denmark and Greenland*. Recuperado el 15 de marzo de 2025, de https://eng.geus.dk/

[18] El independiente. https://www.elindependiente.com/internacional/2025/01/26/los-yacimientos-de-groenlandia-seran-viables-en-el-futuro/

No obstante, una de las principales conclusiones de este informe es que Groenlandia aún no está demasiado explorada geológicamente, consistiendo las principales estimaciones de sus recursos en mediciones basadas en cálculos históricos o proyecciones.

En suma, se estaría ante la cifra de 36,1 millones de toneladas de materiales minerales, localizados fundamentalmente, entre otros, en los yacimientos de Kvanefjeld y Kringlerne, y en las minas que actualmente se encuentran en activo, las de Qaqortorsuaq y Nalunaq, ambas en el sur de la isla.

Especial interés despiertan los depósitos de Uranio, cuya explotación está levantando oposición en la población por el impacto en su forma de vida[19].

Finalmente, el ya citado estudio del GEUS también estima que un 25% de todas las tierras raras existentes en la Tierra se encuentra en Groenlandia -o lo que es lo mismo, 1,5 millones de toneladas-, lo que le convierte en el epicentro mundial cuando se habla de estos recursos energéticos. No obstante, y frente al ruido mediático, países como EEUU, China, Brasil, India o Australia, según este estudio, aventajan a la isla helada.

Los lantánidos o «tierras raras[20]» abarcan 17 elementos metálicos químicamente similares (los lantánidos, escandio e itrio) que se producen en una amplia gama de minerales y se extraen de forma colectiva. Groenlandia posee así, según los últimos estudios, 14 de estos 17 elementos, cuyas principales utilidades en la industria van desde catalizadores y baterías, pasando por aleaciones de motores y láseres hasta cerámicas avanzadas y semiconductores.

Todos estos datos llevan a concluir que Groenlandia posee un potencial muy importante de yacimientos aún por descubrir que, aunque requieren de más cartografía geológica y exploración minera, no es descartable que en el futuro puedan ser aprovechables[21].

[19] Servicio Geológico de Dinamarca y Groenlandia. https://eng.geus.dk/mineral-resources

[20] La traducción al castellano es lo que se conoce como un «*false friend*» en lengua anglosajona, por cuanto su traducción correcta sería, de «*rare earths*», tierras escasas. No se trata tanto de elementos o materiales escasos, sino de yacimientos poco habituales o difícilmente explotables.

[21] El independiente. https://www.elindependiente.com/internacional/2025/01/26/los-yacimientos-de-groenlandia-seran-viables-en-el-futuro/

Dª María Teresa Belmonte Sánchez
Dª Silvia Iranzo Gutiérrez
D. Guillermo Echenique González
D. Isidro López-Aparicio Pérez
D. Francisco Javier Martín Rojo
TG Fernando Torres San José

Situación geoestratégica

Groenlandia acerca a EEUU a China y a Rusia, y viceversa. La construcción de la Base Aérea de Thule después de la segunda guerra mundial, y el escudo antimisiles son ejemplos de ello. Para EEUU, Groenlandia forma parte de su «Home Land Security»[22], de ahí la importancia que en los últimos tiempos le está otorgando.

A ello hay que añadir, que favorecería la vigilancia y alerta del GIUK Gap (línea imaginaria entre Groenlandia, Islandia y Reino Unido, por la que debe pasar cualquiera que transite desde el Ártico al Atlántico Norte, y que tradicionalmente ha controlado Rusia o la antigua URSS y que constituye un punto estratégico de vital importancia tanto para la OTAN como para Rusia[23].

Adicionalmente, el deshielo del Ártico no solo facilita la extracción de materias primas, sino que facilita el movimiento por sus aguas. China necesita explotar estas nuevas rutas marítimas, lo que no solo le posibilita el aumento global de su tráfico marítimo y la obtención de las necesarias materias primas, sino que también le permite acercarse a EEUU, por lo que desde 2011, coincidiendo con el aumento de autonomía de Groenlandia, aumentó su influencia en la Isla que le ha llevado a que a aumentar a casi el 20% las exportaciones de Groenlandia[24].

Para Rusia, Groenlandia supone un mayor control sobre el Ártico, sobre el que está intensificando su control con nuevas bases, y al igual que China, mayor cercanía. Este afán de control forma parte de su estrategia, desde que el deshielo ha hecho viables nuevas rutas en el Ártico. Noticias como que el último submarino nuclear está destinado a operar en el Ártico lo hacen visible. La independencia de Groenlandia supondría un

[22] CANOVAS SANCHEZ, Bartolomé. «¿Por qué Groenlandia es un factor estratégico en el Ártico? »*Instituto Español de Estudios Estratégicos.* DIEEEO 148/2020
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO148_2020BARCAN_Groenlandia.pdf

[23] VAZQUEZ ORBAICETA, Gonzalo. *El resurgimiento de la importancia estratégica del GIUK Gap.* Documento de Análisis IEEE Num 49/2023. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/BoletinesIEEE3/2023/BoletinIEEE30.pdf

[24] AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. *Groenlandia en la geopolítica ártica*. Documento de Análisis IEEE 31/2024. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/BoletinesIEEE49/2024/BoletinIEEE30.pdf

cambio radical en la percepción rusa, ya que dejaría de ser territorio OTAN, y le abriría nuevas posibilidades de actuación.

Para la UE, la salida de Groenlandia de la CEE supuso la disminución de su territorio en casi la mitad y una limitación geográfica clara de cara al Ártico. Aunque no puede sustituir a Dinamarca, sí puede «proveer de referencia, proporcionar patronazgo político y apoyo económico y regulatorio. Y, sobre todo, protección frente a presiones externas»[25]. De hecho, en declaraciones recientes de su gobierno, Groenlandia pide el apoyo de la UE. Los derechos pesqueros también suponen uno de los elementos claves para mantener la relación.

Puede parecer que el deseo de romper con Dinamarca gana adeptos, pero difieren en el grado de autonomía. Dinamarca se encuentra ante una muy difícil situación ya que a pesar de haber mantenido al país en los tiempos difíciles parece que el interés desatado por las grandes potencias le puede llevar a otorgar un papel secundario, aunque, por otro lado, es cierto que es una decisión difícil de deshacer. Su control sobre la isla le permitiría ser líder en la explotación de los recursos cuando las condiciones lo permitan de una manera eficiente. La reciente visita de la primera ministra demuestra que no está dispuesta a bajar su interés. A pesar de todos los inconvenientes, Dinamarca sigue siendo el actor principal en el país.

Las últimas palabras de Trump, que no son nuevas aunque sí más agresivas, generan una incertidumbre que las grandes potencias quieren aprovechar[26].

Impactos de una posible toma de control de Groenlandia por EEUU

El número de escenarios plausibles que se presentan a día de hoy es casi ilimitado por lo que en este epígrafe se presentan algunos de los que, debido a la actuación de EEUU, y principalmente, de su presidente, se consideran de mayor relevancia.

[25] KOBZA, Piotr. «European Union-Greenland relations after 2015 – a partnership beyond fisheries». *Journal of Military and Strategic Studies.* VOLUME 16, ISSUE 4 (2016).

[26] MANGAS, Araceli. «¿Excesos verbales de Trump? Europa, amenazada». 27 de enero de 2025. El Mundo. https://www.elmundo.es/opinion/2025/01/27/67968f9dfc6c83137b8b4592.html

Dª María Teresa Belmonte Sánchez
Dª Silvia Iranzo Gutiérrez
D. Guillermo Echenique González
D. Isidro López-Aparicio Pérez
D. Francisco Javier Martín Rojo
TG Fernando Torres San José

Impactos de la forma de toma de control

Toma de control por la fuerza

El presidente Trump declaró el pasado 7 de enero en una rueda de prensa que no renunciaba a la fuerza militar de EEUU para comprar Groenlandia a Dinamarca.

A EEUU no le costaría mucho esfuerzo vencer militarmente a Dinamarca. Sin embargo, desde 1945 está prohibido el uso de la fuerza en las relaciones entre estados, de acuerdo con el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas[27]. Por lo tanto, una acción militar de EEUU contra Dinamarca supondría una violación grave del derecho internacional.

La ONU se vería impotente para frenar tal agresión, pues EEUU tiene poder de veto en el Consejo de Seguridad. Por lo tanto, la ONU vería dañada significativamente su reputación como la principal institución garante de la paz en el mundo. Se da además la circunstancia de que el país agresor es el mayor contribuyente al presupuesto de la ONU y el que alberga su sede principal.

Por otra parte, un ataque de un país de la OTAN (EEUU) a otro miembro de esta organización (Dinamarca) minaría los cimientos de la OTAN, que no contempla agresiones entre sus propios miembros.

En cuanto a la Unión Europea (UE), la cláusula de ayuda mutua (artículo 42.7 del Tratado de Lisboa) no aporta credibilidad suficiente, como lo muestra el hecho de que Suecia y Finlandia hayan considerado necesario para su seguridad ingresar en la OTAN. El propio artículo 42.7 remite a la OTAN en lo concerniente a la ayuda militar. En cualquier caso, la UE vería dañada su reputación internacional por carecer de capacidad de defensa ante la agresión de un tercer país.

Por último, una actuación por la fuerza de EEUU sobre Dinamarca generaría una actitud de rechazo frontal de la población groenlandesa a las fuerzas agresoras, provocando un elevado grado de conflicto social y un riesgo de enquistamiento del conflicto en caso de formarse una guerrilla local.

[27] Carta de las Naciones Unidas. Naciones Unidas. 26 de junio de 1945. https://www.un.org/es/about-us/un-charter/full-text

Dª María Teresa Belmonte Sánchez
Dª Silvia Iranzo Gutiérrez
D. Guillermo Echenique González
D. Isidro López-Aparicio Pérez
D. Francisco Javier Martín Rojo
TG Fernando Torres San José

Toma de control pacífica

Una toma de control pacífica de Groenlandia por parte de EEUU podría realizarse por tres medios: la venta voluntaria de la isla a EEUU por parte de Dinamarca; la decisión por parte de Groenlandia, una vez obtenida su independencia, de renunciar a su soberanía para cedérsela a EEUU; o la profundización del control *de facto* que ya ejerce EEUU sobre la isla al dominar su economía, su política exterior, y su política de seguridad y defensa.

Respecto a la cesión o venta de la isla a EEUU -no es la primera vez que se plantea puesto que en 1946 el expresidente Harry Truman ofreció a Dinamarca 100 millones de $ en oro por la isla equivalente a 1.300 millones de $ actuales-, Dinamarca ha dejado claro a EEUU que Groenlandia no está en venta, y que son los residentes de la isla quienes deben determinar en exclusiva su futuro.

La cesión por Groenlandia de su soberanía estatal a EEUU requeriría un acuerdo previo entre Groenlandia y Dinamarca sobre los términos de la independencia, seguido de un referéndum convocado por las autoridades groenlandesas cuyo resultado fuera favorable a la independencia del territorio (artículo 21 del estatuto de autonomía de la isla de 2009) y una posterior aprobación de la independencia por el parlamento de Dinamarca según el artículo 21 de la constitución danesa. Una vez adquirida la independencia, la población de Groenlandia podría someter a referéndum la renuncia a su soberanía como estado y su integración en EEUU como un estado asociado de la federación estadounidense o como su estado número 51. Este último paso no sería probablemente inmediato y precisaría de una generosa oferta económica por parte de EEUU.

Algunos analistas han estimado que Groenlandia vale unos 50.000 millones de $, restando la subvención danesa, y teniendo en cuenta el valor actual de los impuestos que los habitantes groenlandeses pagarían anualmente en EEUU como contribuyentes estadounidenses, con un 16% de tipo medio de gravamen[28]. Por lo tanto, cada habitante

[28] The Economist. 8th January 2025. «An American Purchase of Greenland could be the deal of the century». https://www.economist.com/finance-and-economics/2025/01/08/an-american-purchase-of-greenland-could-be-the-deal-of-the-century

Dª María Teresa Belmonte Sánchez
Dª Silvia Iranzo Gutiérrez
D. Guillermo Echenique González
D. Isidro López-Aparicio Pérez
D. Francisco Javier Martín Rojo
TG Fernando Torres San José

groenlandés optaría a recibir 1 millón de $ que, unido a la promesa de futuras rentas por la explotación de los recursos naturales de la isla, podría convencer a los groenlandeses de las ventajas de la dependencia de EEUU.

Como tercera forma pacífica de alcanzar el control de Groenlandia, puede afirmarse que en realidad EEUU ya venía ejerciendo un control *de facto* de la isla muy significativo y estaba llamado a ejercerlo del todo a medio y largo plazo. Este control se ha venido manifestando de tres maneras: primero, los intentos de aumento de la presencia económica de China en la isla han sido sucesivamente vetados por Groenlandia, bajo la influencia estadounidense; segundo, el dominio militar de EEUU sobre la isla con su base militar aérea y de comunicaciones en Thule al noroeste de la isla (aeropuerto de Pittufik), que ha hecho lo posible por evitar el control chino y ruso de las rutas marítimas del Ártico que involucran a Groenlandia; y, tercero, EEUU es, con la posible excepción de China, la única potencia con capacidad técnica y financiera de poner en producción (extracción y, sobre todo, procesado o refino) la importante riqueza minera de Groenlandia. A los groenlandeses no parecía molestarles la influencia de EEUU en la isla hasta las recientes declaraciones amenazantes de Trump, que les han ofendido y humillado, haciéndoles ser menos favorables a una potencial «solución americana» para la isla.

La mejor opción para EEUU y Groenlandia

Una toma de Groenlandia por parte de EEUU mediante fuerza militar conduciría a una crisis severa del orden internacional basado en reglas establecido en 1945 tras la segunda guerra militar. Esta acción también generaría un terremoto en la OTAN, y provocaría asimismo una grave crisis en la Unión Europea, por las razones comentadas con anterioridad. La gestión de la isla tras el ataque militar se vería seriamente dificultada por una población local contraria a esa agresión, que protagonizaría muchos episodios de conflicto social. Además, el conflicto podría enquistarse si se formase en Groenlandia una guerrilla local independentista, posiblemente con apoyo de otros actores, como Rusia o China.

Una toma de control pacífica de Groenlandia por parte de EEUU no daría lugar a los anteriores problemas, pero requeriría una estrategia estadounidense en la isla basada en el poder blando y en actitudes de máximo respeto hacia la población local. El control de Groenlandia por EEUU podría ser favorable a los intereses de los groenlandeses, que podrían verse beneficiados por un paraguas de seguridad más sólido y, a medio y largo plazo, por unos mayores ingresos procedentes de la explotación de los recursos de la isla. Estos ingresos podrían superar a largo plazo la contribución monetaria actual de Dinamarca a la isla.

Conclusiones

Cada día que pasa crece la incertidumbre. Las previsiones son desbordadas por los hechos y no hay análisis que soporte el día después. Lo que sí es cierto es que, en la actualidad, y sobre todo de cara al futuro, Groenlandia constituye una pieza esencial en el tablero geopolítico mundial.

No cabe duda de que, por su posición estratégica en el Ártico, que además acerca a las grandes potencias, Groenlandia es una pieza esencial en el teatro geoestratégico, pero también lo es por ser una reserva de materias primas que todos quieren explotar. De seguir el cambio climático el camino de los últimos años, las acciones de todas estas grandes potencias se intensificarán.

La demografía y el espíritu de su población van a ser clave en el devenir del conflicto, salvo que haya una intervención unilateral de los EEUU, la cual se considera poco probable. Los lazos económicos, de institucionalidad y de integridad territorial entre Groenlandia y Dinamarca son fuertes. Dinamarca proporciona estabilidad a una población no muy formada, poco estructurada y que vive bajo un inhóspito clima, y no parece que esta relación se vaya a romper con facilidad.

Las encuestas más que aclarar, oscurecen el escenario, y además son cambiantes. Una autodeterminación, que no parece apoyada por las últimas encuestas y por las coaliciones de gobierno, necesitaría de un apoyo de una gran potencia y, si ese fuese el caso, todo da a entender que EEUU tomaría el control, a pesar de que el carácter

imperialista del presidente Trump está causando un gran efecto de rechazo. En cualquier caso, parece que la población inuit, los 57.000 groenlandeses, se decantaría por aquel que además de una mejor calidad de vida, les proporcionase una mayor seguridad, para ellos y para las generaciones futuras.

Cualquier actuación de EEUU por la fuerza puede significar el fin de la OTAN, pero ni Rusia, que se encuentra muy debilitada con la guerra de Ucrania, ni China que no tiene capacidad en el Ártico se considera que tomaran acciones en la zona, aunque podrían aprovechar estas actuaciones como excusa para iniciar otras similares en su zona de influencia. En cualquier caso, no se auguran buenos tiempos para la estabilidad de la región.

Dª María Teresa Belmonte Sánchez
Dª Silvia Iranzo Gutiérrez
D. Guillermo Echenique González
D. Isidro López-Aparicio Pérez
D. Francisco Javier Martín Rojo
*TG Fernando Torres San José**

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

97/2025 21 de noviembre de 2025



Gonzalo Vázquez Orbaiceta *

España frente a su Realidad Estratégica Marítima

España frente a su Realidad Estratégica Marítima

Resumen:

Este artículo explora el poder marítimo y las características de la estrategia marítima de España en los últimos tiempos, defendiendo la necesidad de una estrategia marítima española integral que fusiones todas las dimensiones del poder marítimo español y los actores involucrados con él, a fin de favorecer la protección de los intereses estratégicos nacionales y colectivos tanto en territorio nacional como en el extranjero. Abordando los fundamentos teóricos del poder marítimo y la estrategia marítima, se basa en algunos de los trabajos más relevantes de autores y estrategas españoles. Seguidamente, se examinan brevemente las diferentes dimensiones que configuran (o deberían configurar) la actividad española en el mar y la estrategia para la misma, concluyendo con algunos de los desafíos más significativos que obstaculizan el ejercicio del poder marítimo español.

Palabras clave:

Poder marítimo, estrategia marítima, España, seguridad marítima, poder naval.

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.

Spain and its Maritime Strategic Reality

Abstract:

This paper explores Spanish sea power and maritime strategy in recent times, making the case for an all-encompassing Spanish maritime strategy that merges all dimensions of Spanish sea power and actors involved in it, and puts them to use for the protection of national and collective strategic interests both at home and abroad. Discussing the fundamentals of sea power and maritime strategy theory, it builds on some of the most relevant works in the field by Spanish authors and strategists. From such base, it examines the different dimensions that shape (or should shape) Spanish strategic behavior at sea, highlighting the most prevalent challenges and obstacles currently hampering the enactment of Spanish sea power.

Keywords:

Sea power, maritime strategy, Spain, maritime security, naval power.

Introducción

España es una nación con vocación marítima, y como señalaba el almirante Eliseo Álvarez Arenas, bien se puede decir que el mar ha sido la causa de su historia. Hoy en día, el poder marítimo sigue siendo un activo estratégico fundamental y necesario para garantizar la seguridad y la prosperidad nacional. Su aplicación y empleo, sin embargo, requieren del desarrollo de una estrategia marítima integral y coherente, que oriente todos los intereses colectivos nacionales en el mar –tanto civiles como militares– de forma efectiva.

Este documento explora los conceptos de poder marítimo y estrategia marítima a través del caso de España. En primer lugar, aborda de forma breve algunos aspectos teóricos sobre ambos conceptos como campos de estudio. A continuación, presenta un análisis de la estrategia marítima española, examinando los diferentes aspectos que influyen en su desarrollo y aplicación (geografía, historia, política, poder naval, poder comercial e industria). Finalmente, concluye con algunas consideraciones sobre el futuro, abordando ciertos aspectos que merecen mayor atención y los cambios necesarios para desarrollar una verdadera estrategia marítima integral.

Sobre el Poder Marítimo y la Estrategia Marítima

En los últimos tiempos, muchos autores han abordado el estudio del poder marítimo desde múltiples perspectivas, incluidas la historia, los estudios estratégicos, la diplomacia y las relaciones internacionales. En parte, como resultado de la amplia variedad de enfoques para su estudio, no existe una definición única y consolidada. Sin embargo, en lo que respecta a este trabajo, el poder marítimo se entiende en un sentido amplio como el poder que se ejerce en y desde el mar, no exclusivamente en su dimensión naval (es decir, militar), sino abarcando todos los aspectos de la vida nacional relacionados con el mar. Como lo expresa James Holmes: «un ciclo virtuoso entre el comercio, la política y el poder militar que hace a una sociedad marítima rica y poderosa»[1].

[1] HOLMES, James R. “America is Finally getting its Maritime Strategy right”, *The National Interest*, 14 junio 2025. Disponible en: https://nationalinterest.org/feature/america-is-finally-getting-its-maritime-strategy-right (Consulta 16 agosto 2025).

El concepto de poder marítimo (*sea power*) alcanzó notoriedad con las obras del capitán de navío Alfred T. Mahan en la década de 1890. A pesar de que nunca definió realmente el concepto que él mismo había acuñado, Mahan concluyó que «la posesión de ese poder dominante en el mar que expulsa la bandera del enemigo, o permite que aparezca solo como fugitiva», era el motor central del desarrollo de la prosperidad económica y nacional[2]. Sobre la base de sus ideas, autores más recientes han destacado las características del concepto más allá de la dimensión del poder naval. Basil Germond lo ha definido como «una forma de poder basada en una variedad de determinantes, que surgen de activos marítimos o relacionados con el mar, tales como el transporte marítimo comercial, las marinas de guerra, la cultura marítima y las realidades geográficas, y que se ejerce en o desde el mar»[3].

Geoffrey Till ha señalado que el poder marítimo es «[…] un término relativo y no absoluto. Los países pueden tener distintos grados de poder marítimo; pueden ejercer influencia en tiempos de paz y en guerra mediante sus actividades en el mar, en mayor o menor medida»[4]. Tales variaciones suelen estar determinadas por la realidad estratégica de una nación (geografía, economía, cultura estratégica, etc.). Además, Till también subraya la doble naturaleza del poder marítimo como medios (inputs) y fines (outputs).

Lo primero se refiere a los medios materiales: marinas de guerra, guardias costeras, flotas mercantes, flotas pesqueras y la industria marítima en general. Pero «el poder marítimo no consiste simplemente de lo que se necesita para usar el mar (aunque eso es obviamente un requisito previo)»[5]. El poder marítimo como fines, por tanto, se refiere a lo que esos medios permiten hacer u obtener: «la capacidad de influir en el comportamiento de otras personas o instituciones a través de lo que uno hace en y desde el mar»[6].

Po otro lado, la estrategia marítima surge de la necesidad de una organización eficaz de los recursos y capacidades marítimas, así como de la dirección integral del poder marítimo del estado. De esta forma, la estrategia marítima ha de entenderse en un sentido amplio como «el arte y la ciencia de usar el poder marítimo para alcanzar fines

[2] MAHAN, Alfred T. *The Influence of Sea Power upon History: 1660-1783*. Little Brown & Co.,1890. 138.
[3] GERMOND, Basil. *Seapower in the Post-Modern World.* McGill University Press, 2024. 8.
[4] GERMOND 2024, 13.
[5] TILL, Geoffrey. *Seapower: A Guide for the 21st Century*. Routledge, 2018. 25.
[6] Ibid, 25.

relacionados con el mar»;[7] es decir, la dirección de todos los aspectos del poder nacional relacionados con el mar. Sirve como instrumento para definir los fines políticos y estratégicos que se persiguen, así como los medios necesarios para alcanzarlos y las formas de hacerlo con la mayor eficiencia posible.

Aunque la historia lo haya juzgado por sus opiniones sobre la batalla decisiva y sus ideas sobre táctica naval, la obra de Mahan en su conjunto (a menudo citada pero raramente leída) refleja una visión de la estrategia marítima nacional como una variación de la gran estrategia, ya que «una verdadera estrategia marítima orquesta los esfuerzos de todos los organismos gubernamentales capaces de influir en los acontecimientos en el mar, no solo de las instituciones que operan buques oceánicos»[8].

En este sentido, el desarrollo de la estrategia marítima exige una visión a largo plazo, y el reconocimiento de que opera en el mundo real, donde la logística, la disensión política, la ineficiencia administrativa, la salud y muchos otros factores tienen un impacto considerable en las operaciones[9]. Esta es una idea defendida por varios autores, incluido el almirante retirado Chris Parry, quien ha sostenido que «la capacidad marítima, especialmente la naval, no existe de forma aislada; se traduce directamente en – y se conecta con – influencia política, diplomática y económica»[10].

En su dimensión militar, las estrategias marítimas pueden clasificarse en dos grandes categorías: modernas y posmodernas (o mahanianas y post-mahanianas). La primera categoría se caracteriza por «la premisa de que el poder marítimo ejerce influencia sobre el comportamiento de otros estados», y por tanto centra su atención en la competencia entre iguales (*peer competition*) y el desarrollo del poder naval en función del de otros estados. Es el enfoque más tradicional de los asuntos estratégicos marítimos, «un caso de 'igual contra igual' y de conflicto generalmente simétrico» cuyo «principal indicador […] es la búsqueda de la batalla decisiva» (de ahí la expresión «mahaniana»)[11].

[7] HOLMES, James R., 2025.
[8] HOLMES, James R. "Yes, the United States Needs a Real Maritime Strategy", *U.S. Naval Institute Proceedings*, Vol. 149/6/1,444, junio 2023. Disponible en: https://www.usni.org/magazines/proceedings/2023/june/yes-united-states-needs-real-maritime-strategy (Consulta 14 agosto 2025).
[9] TILL, Geoffrey. *Maritime Strategy and the Nuclear Age*. Palgrave Macmillan London, 1984.
[10] PARRY, Chris. *Super Highway: Sea Power in the 21st Century*. 325
[11] TILL, Geoffrey. "Maritime Strategy in a Globalizing World", *Orbis*, 51 (4), 2007. 569-570.

Por el contrario, las estrategias marítimas posmodernas han surgido como resultado de una globalización que tiene el mar en el centro, y son las más comunes en la actualidad. A diferencia de la primera, las estrategias post-modernas reflejan «una visión del mundo internacionalista, colaborativa y casi colectiva», y las marinas de guerra conciben su papel como la defensa del sistema, bien directamente en el mar o indirectamente desde el mar[12].

Las marinas tienen asignadas misiones como el control del mar, la proyección de poder sobre tierra y el mantenimiento del buen orden en el mar, a menudo de manera colaborativa, derivada del reconocimiento de que ninguna marina puede tener éxito actuando sola y de la premisa general de que la globalización seguirá configurando los asuntos internacionales en el futuro. España se encuentra, como se verá a continuación, dentro de este segundo grupo (al igual que prácticamente la totalidad de sus aliados en la OTAN y la UE), algo que queda patente en el recién publicado «Armada 2050»[13].

Poder Marítimo y estrategia marítima de España

A pesar de la complicada historia de su relación con el mar, España sigue inextricablemente ligada al gran azul. Dicha relación, y el efecto de ésta sobre su estrategia marítima, deben comprenderse desde una perspectiva amplia que abarca consideraciones geográficas, históricas, políticas, comerciales e industriales.

Geográficamente, España se constituye como la proa de Europa, la cabeza de lanza que empuja al continente hacia el océano. Su extenso litoral y su posición entre el océano Atlántico y el mar Mediterráneo han favorecido históricamente el desarrollo tanto de una «vocación atlántica» como de una «vocación mediterránea»[14] Los archipiélagos de Canarias y Baleares en el Atlántico y Mediterráneo respectivamente, junto con sus dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla en el extremo norte del continente africano, convierten a España en uno de los principales guardianes del Estrecho de Gibraltar[15]. Como señalaba el coronel Gonzalo Parente en la década de 1990, «nunca será suficiente

[12] Ibid, 572.
[13] ARMADA, *Armada 2050*, diciembre 2024. Disponible en: https://armada.defensa.gob.es/html/home/ARMADA2050.pdf.
[14] DE BORDEJÉ, Fernando. *España: Poder Marítimo y Estrategia Naval*. Empresa Nacional Bazán, 1982.
[15] Ministerio de Defensa. *Defense White Paper*. Madrid: Secretaría General Técnica, 2000.

repetir que España no solo posee territorios distribuidos en su configuración nacional, sino que también es un país que domina uno de los estrechos más importantes para el comercio marítimo mundial»[16].



Figura 1: El Eje Baleares-Estrecho-Canarias (Fuente: Vázquez 2025, 22).

La importancia estratégica de ambos archipiélagos se manifiesta, entre otras cosas, con los numerosos intentos de invasión que han experimentado a lo largo de varios siglos, incluida la presencia británica en Menorca durante 100 años. De hecho, durante el siglo XX, la estrategia nacional y marítima española se articulaba en torno al concepto del Eje Baleares-Estrecho-Canarias, estableciendo que el núcleo y centro de gravedad de la estrategia española debía ser el área del Estrecho de Gibraltar y sus accesos prolongados hasta ambos archipiélagos (ver Figura 1)[17]. Aunque dicho concepto quedó fuera del pensamiento estratégico nacional tras el final de la Guerra Fría, como se hizo

[16] PARENTE, Gonzalo et Al. *La Estrategia Marítima y su Evolución.* Madrid: Editorial Naval,1991. 470.
[17] VÁZQUEZ ORBAICETA, Gonzalo. "The Spanish Balearic-Strait-Canaries Axis and NATO's Maritime Strategy", *The RUSI Journal*, 170 (4), 21. https://doi.org/10.1080/03071847.2025.2527285.

evidente la reducción de presencia permanente y activos destinados para la misma, la evolución de la situación en el entorno marítimo de España es hoy más que favorable para la recuperación de un planteamiento similar como base de la estrategia marítima española; ampliándolo para incluir la presencia en las costas africanas en el Atlántico y el Océano Índico como hace Italia con su «Mediterraneo Allargato».

Históricamente, España ha experimentado una lucha constante entre su realidad geoestratégica marítima y su mentalidad eminentemente continental, instaurada la segunda desde la llegada de la Casa de Habsburgo. Desde el reinado de Carlos V, la Monarquía y el Gobierno dieron un giro estratégico alejándose de la política seguida por los Reyes Católicos, centrando sus esfuerzos en las guerras en el continente europeo por encima del establecimiento de un imperio de orientación marítima. Como han señalado algunos historiadores, esto impidió que España cultivara una auténtica cultura marítima y se convirtiera en un verdadero Estado de poder marítimo (*thalassokratia*), como sí lo serían Holanda y Gran Bretaña en los siglos posteriores[18].

De hecho, el que fuera político y uno de los más ardientes defensores del poder marítimo español, Joaquín Sánchez de Toca, lamentaba en 1898 que la historia podría haber sido diferente si la Casa de Habsburgo hubiera seguido la orientación política de «conducir el rumbo de nuestra historia hacia la expansión de la nacionalidad americana y, por ende, hacia un imperio marítimo», como lo habían hecho sus predecesores, en lugar de vincular a España «a una política de supremacía continental en Europa y, por lo tanto, a un imperio militar continental», como en efecto hicieron[19].

Las guerras continentales eran económicamente sofocantes, y con la mayoría de los ingresos económicos procedentes de sus territorios de ultramar destinados a financiarlas, la monarquía fue en última instancia incapaz de dotar de recursos a su Armada como hubiese sido necesario y descuidando así la orientación de su gran estrategia hacia el mar y lo marítimo[20]. El tradicional desequilibrio entre las fuerzas terrestres y navales, en detrimento de estas últimas, contribuyó a oscurecer el papel del

[18] ÁLVAREZ ARENAS, Eliseo. *Del Mar en la Historia de España*. Madrid: Editorial Naval, 1987; LAMBERT, Andrew. *Seapower States: Maritime Culture, Continental Empires and the Conflict that Made the Modern World*. Yale University Press, 2018.
[19] SÁNCHEZ DE TOCA, Joaquín. *Del Poder Naval en España y su Política para la Nación Iberoamericana.* Madrid: Imp. Hijos de M. G. Hernández, 1898. xxv.
[20] CERVERA PERY, José. "Sánchez de Toca y el Concepto de Poder Naval". En *Plan Ferrandiz: Poder Naval y Poder Marítimo*, Cuaderno 57, Instituto de Historia y Cultura Naval, 2008. 11-18.

mar y de los intereses marítimos nacionales, algo que se ha mantenido como una constante en la historia española[21].

La neutralidad durante ambas Guerras Mundiales y el aislamiento durante la primera etapa del régimen franquista tuvieron un impacto notorio en la cultura estratégica marítima española y en las prioridades de defensa. Desde su ingreso en la OTAN en las últimas etapas de la Guerra Fría (y posteriormente en la UE), esa brecha se llenó en gran medida con la integración gradual de las Fuerzas Armadas españolas en la estructura y operaciones de la Alianza, dando como resultado una estrategia marítima con características posmodernas.

En términos de política nacional y gestión marítima del Estado, la última década ha visto la publicación de varios documentos de alto nivel político sobre asuntos marítimos. Destacan entre ellos la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) (2021),[22] la Estrategia Nacional de Seguridad Marítima (ENSM) (2024)[23] y la Estrategia Marítima Española 2025-2050 (2024)[24].

La última versión de la ESN, publicada en 2021 justo antes del estallido de la guerra en Ucrania, presumiblemente será actualizada muy pronto para reflejar los cambios en el entorno estratégico desde entonces. El documento presta cierta atención a amenazas significativas para la seguridad marítima y su consiguiente impacto en la seguridad nacional en general. La ESMN de 2024 ha hecho contribuciones importantes para concienciar sobre las amenazas y desafíos actuales a la seguridad en torno a las aguas territoriales españolas y la zona económica exclusiva (ZEE), estableciendo tres objetivos estratégicos centrales y un conjunto de medidas para la consecución de cada una.

No obstante, los acontecimientos recientes, tanto en aguas españolas como en el extranjero, como la Crisis del mar Rojo, han demostrado que el compromiso político con la consecución de los objetivos planteados en la ENSM sigue viéndose obstaculizado por una visión cortoplacista y las perspectivas contrapuestas dentro de los propios

[21] ÁLVAREZ ARENAS 1987, 197.
[22] Ministerio de Defensa. *Estrategia de Seguridad Nacional,* 2021. Disponible en: https://www.boe.es/boe/dias/2021/12/31/pdfs/BOE-A-2021-21884.pdf.
[23] DSN. *National Strategy for Maritime Security*. Presidencia del Gobierno, 2024. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/sites/default/files/2025-01/Accesible%20ENSM2024%20EN_0.pdf.
[24] DGMM. *Estrategia Marítima de España 2025-205*0. Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, junio 2025. Disponible en: https://cdn.transportes.gob.es/portal-web-transportes/maritimo/20250522-estrategiamaritimaespana-def-v.11.pdf.

grupos que gobiernan, así como por la ausencia de una autoridad única encargada de su supervisión e implementación (responsabilidad que actualmente se reparte entre varios ministerios y organismos como el Departamento de Seguridad Nacional).

De manera similar, la Estrategia Marítima Española 2025-2050 presenta un ambicioso plan para reforzar la industria marítima nacional, con un conjunto de objetivos estratégicos destinados a revitalizar las actividades marítimas y su contribución a la economía española. Sin embargo, al igual que ocurre con la ENSM, la responsabilidad sobre la implementación de la estrategia, así como los desafíos derivados de la falta de mano de obra cualificada y el creciente peso de las regulaciones medioambientales, entre otros factores, limitan el potencial global de la visión del documento. De hecho, ambas estrategias prestan poca atención al papel del poder naval, la Armada, en el apoyo a la consecución de sus objetivos estratégicos, algo que en el entorno estratégico actual se ha vuelto fundamental (como demuestran los acontecimientos en el mar Báltico y el Ártico).

La industria de construcción naval es otro aspecto de la gestión marítima nacional que enfrenta ciertos desafíos. Las recientes controversias sobre la adquisición de capacidades importantes para la Armada, como la muy necesaria sustitución de los Harrier AV-8B, que constituyen la columna vertebral de la aviación naval española, han puesto de manifiesto la falta de una visión estratégica a largo plazo y la primacía de los intereses políticos/partidistas sobre las consideraciones militares reales[25].

En términos de capacidades e infraestructuras, el número de astilleros disponibles en España se redujo notablemente, pasando de 24 en 2008 a 16 en 2023, una disminución del 33 % en solo 15 años[26]. Navantia se erige como el campeón nacional de la construcción naval, y aunque casi el 70% de su producción se exporta al extranjero, la empresa mantiene el monopolio en la construcción de buques para la Armada.

Dicho monopolio es, al mismo tiempo, indicativo del limitado interés de la élite política en fomentar el sector de la construcción naval confiando en otros astilleros distintos a

[25] REUTERS. “Spain rules out buying F-35, choosing between Eurofighter or FCAS”, *Reuters*, 6 agosto 2025. Disponible en: https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/spain-rules-out-buying-f-35-choosing-between-eurofighter-or-fcas-2025-08-06/ (Consulta 20 agosto 2025).
[26] CONTE DE LOS RÍOS, Augusto. “Informe sobre la Estrategia Marítima de España 2024-2050”, *Revista Ejércitos*, 19 junio 2024. Disponible en : https://www.revistaejercitos.com/focus/informe-sobre-la-estrategia-maritima-de-espana-2024-2050/ (Consulta 15 agosto 2025).

Navantia. De hecho, como ha subrayado Villanueva, los casos en los que ciertas clases de buques se han reducido o ampliado más allá del número de unidades inicialmente fijado han respondido a consideraciones políticas e industriales más que a necesidades militares o estratégicas[27].

Por último, las flotas mercante y pesquera, junto con otros elementos del poder marítimo civil, son otro pilar de la estrategia marítima española. En 2025, la flota mercante bajo control de compañías españolas comprende un total de 205 buques, de los cuales 114 navegan bajo bandera extranjera y 91 bajo bandera española, sumando un total de 5.038.094 GT y 4.537.019 dwt. Durante 2024, se incorporaron 17 buques a la flota mientras que 24 fueron retirados del servicio, lo que supuso una caída del 3,3 % en GT y del 7,5 % en dwt respecto al año anterior[28].

En términos generales, la flota mercante española se encuentra en un mínimo histórico en cuanto a número de barcos, y «por primera vez en la historia, menos de 100 buques mercantes de transporte de 300 GT o más navegaban bajo pabellón nacional [en 2024]. La flota con bandera española en GT estaba en niveles de hace 20 años»[29]. Como ha señalado la Estrategia Marítima Española 2025-2050, la tendencia negativa en el tamaño de la marina mercante podría tener consecuencias para la seguridad nacional española, especialmente en escenarios en los que los activos marítimos civiles pudieran movilizarse para apoyar a la Armada[30].

En el sector pesquero, a pesar del declive general en el tonelaje bruto que ha experimentado en las últimas dos décadas,[31] la flota pesquera española se mantiene entre las más importantes de Europa. Con 8.814 buques registrados y un tonelaje bruto combinado de 328.492 toneladas, la flota nacional pesquera es «una de las más grandes de la UE y la que está activa en más zonas de pesca»,[32] lo que convierte a España en

[27] VILLANUEVA, Christian D. "Luces y Sombras de la Industria Naval Militar en España". En Ibáñez Gómez, Fernando (Ed.) *Seguridad Marítima, Una Incertidumbre Permanente*. Tirant Lo Blanch, 2024. 150,162.
[28] ANAVE. *Merchant Marine & Maritime Transport 2024/2025*. Asociación de Navieras Españolas, 2025. 24.
[29] Ibid.
[30] PERALES GARAT, Luis. "Una Armada de 500 buques". Documento de Opinión *IEEE* 23/2024. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEEO23_2024_LUIPER_Armada.pdf (Consulta 10 agosto 2025).
[31] VILLANUEVA 2024, 142.
[32] EU Commission. *The 2024 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet*, noviembre 2024. 14. Disponible en: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC139642

un actor destacado en el sector. El Informe Económico Anual 2024 de la Flota Pesquera de la UE indicó una mejora en el rendimiento económico español en el sector, con un aumento del 18% en beneficios netos y del 7% en ingresos totales respecto al año anterior[33].

En conjunto, la gestión marítima del Estado sigue siendo un esfuerzo integral, en el que los gobiernos nacionales deben coordinar todos los aspectos civiles y militares del poder marítimo a través de la estrategia marítima. De cara al futuro, varios desafíos se presentan en el horizonte para Madrid, en un momento en el que la austeridad fiscal y la incertidumbre política plantean dificultades adicionales para el desarrollo de una estrategia marítima integral coherente y sólida.

Mirando hacia el Futuro

El mayor desafío para la proyección del poder marítimo español y el desarrollo de una verdadera estrategia marítima radica en la notoria disociación de su cultura estratégica con el mar. La incapacidad para reconocer el papel que los asuntos marítimos deben desempeñar en la vida nacional ha sido históricamente el principal obstáculo para el desarrollo de una auténtica identidad marítima –como ilustran los trabajos de Sánchez de Toca, Álvarez Arenas y De Bordejé. Ello continúa hoy dificultando la implementación efectiva de una gran estrategia marítima, viéndose agravada por una estructura organizativa altamente dispersa y descentralizada con demasiadas instituciones involucradas.

En primer lugar, la educación en lo que hoy se llama «cultura oceánica» (*ocean literacy*, alternativa al término más comúnmente usado *seablindness*, que se refiere a la incapacidad de apreciar y comprender la importancia del mar para la prosperidad nacional) es sumamente necesaria en España. Como algunos han señalado en otros lugares, la educación a nivel civil proporcionaría la base necesaria para que el público general comprenda mejor la importancia del mar en su vida diaria;[34] en este caso, el

[33] Ibid.

[34] SMITH, James W. E. “Sea Power and its Importance to Defend the UK transcends a Change of Government”, *Warships IFR Magazine*, septiembre 2024. 36-37.; O’CONNELL, Callum. “From ‘Seablindness’ to Ocean Literacy: Making a Positive Case for the Maritime”, *U.S. Naval Institute Proceedings*, 151/8/1,470, agosto 2025.

hecho de que el poder marítimo español es vital para garantizar la prosperidad nacional. Como describe el capitán retirado de la US Navy Jerry Hendrix, apreciar el poder marítimo manifestándose en la vida cotidiana, ya sea al ir a una tienda de ropa, al supermercado o a una gasolinera[35].

Aunque se trata de una empresa desafiante, más con la lejanía de la capital del Estado respecto al mar, enfatizar los vínculos de España con el medio marítimo y su importancia podría contribuir a formar una clase dirigente con una mayor conciencia sobre el poder marítimo y los asuntos navales en el futuro, capaz de mantener en funcionamiento el círculo virtuoso del poder marítimo del que hablaba Mahan. Para ello, los trabajos de tres de los grandes pensadores marítimos españoles –Joaquín Sánchez de Toca, Eliseo Álvarez Arenas y Fernando de Bordejé– siguen siendo referencias cruciales y deberían ser de lectura obligatoria para todos aquellos con responsabilidades políticas o administrativas sobre asuntos marítimos. Sánchez de Toca sigue siendo, quizás, lo más cercano a una versión española de Alfred Mahan.

En términos estructurales, un aspecto que impone ciertas limitaciones al desarrollo del poder naval español es la distribución de sus Fuerzas Armadas entre los tres ejércitos. Desde mediados del siglo XX, ha existido un predominio del Ejército de Tierra sobre la Armada y el Ejército del Aire en cuanto a asignación de recursos, tradicionalmente mantenido en una proporción de 3,7:1:1 a favor del Ejército de Tierra. Podría argumentarse que tal distribución –ilustrativa del desapego de la cultura estratégica española respecto a su realidad marítima– ya no responde a las necesidades estratégicas de España, dados sus amplios intereses marítimos y su posición geoestratégica, y requeriría por tanto un ajuste moderado para otorgar a la Armada un peso más adecuado en conjunto[36].

El coronel retirado de Infantería de Marina Juan López Díaz ha sostenido que el modelo actual es un legado de doctrinas de defensa territorial obsoletas, que fracasa completamente al abordar los desafíos contemporáneos de seguridad en el ámbito marítimo, requiriendo por tanto una reorganización de los recursos militares mediante la

[35] HENDRIX, Jerry. “The Age of American Naval Dominance is Over”, *The Atlantic*, 13 marzo 2023. Disponible en: https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2023/04/us-navy-oceanic-trade-impact-russia-china/673090/ (Consulta 12 agosto 2025).

[36] Este desafío se ve agravado, a su vez, por los problemas actuales en lo que respecta a los recursos humanos y el personal disponible en las Fuerzas Armadas españolas (al igual que en muchas otras de Europa), que se encuentran con capacidad insuficiente para cubrir las necesidades actuales.

reducción del tamaño del Ejército de Tierra en favor de la Armada[37]. Este cambio podría mejorar las capacidades de proyección de poder de España y la capacidad para proteger la soberanía marítima y responder eficazmente a amenazas y crisis humanitarias en el mar. Su consecución exitosa, sin embargo, exige un fuerte compromiso de la élite política gobernante, compromiso que solo vendrá a través de la educación.

Por último, desde una perspectiva de capacidades y seguridad marítima, cabe destacar la ausencia de un cuerpo guardacostas español, una institución similar a las de Estados Unidos, Países Bajos o muchos otros países de la OTAN, que actúe como único actor responsable de todas las actividades policiales en su ZEE y zonas de interés. A partir de 2025, estas tareas están repartidas entre un número de entidades y administraciones cuyas responsabilidades y áreas de operación tienden con frecuencia a solaparse y entrar en conflicto entre sí[38]. Aunque supondría, sin duda, un alto coste económico y burocrático inicialmente, un guardacostas español aliviaría los problemas existentes de presencia policial marítima, conduciendo a un control más robusto de sus aguas mediante una cadena de mando unificada y procesos más eficientes que eviten el derroche de recursos existentes[39].

La ausencia de tal institución agrava aún más la necesidad de una supervisión y control más estrictos de los buques asociados a la llamada “flota oscura” rusa, que transitan regularmente por aguas españolas en el Atlántico. Estos buques representan un riesgo significativo para el ecosistema marino y los recursos de España, dado su potencial de provocar un desastre comparable al del Prestige en 2002[40]. Varios analistas de inteligencia de fuentes abiertas (OSINT) llevan tiempo alertando sobre este problema, pero las autoridades españolas siguen minimizando la amenaza que plantean estos

[37] LÓPEZ DÍAZ, Juan Ángel. “La Proporción Áurea”, *Revista General de Marina*, 275 (10), 2018. 541-556. Como señala López Díaz, dicha proporción debería reducirse hasta un 2.4-2.7 a 1, en línea con la de otros países aliados.

[38] VÁZQUEZ, Gonzalo. “Maritime Security in NATO’s Southern Flank: The Case for a Spanish Coast Guard”, *CIMSEC*, abril 2025. Disponible en: https://cimsec.org/maritime-security-on-natos-southern-flank-the-case-for-a-spanish-coast-guard/ (Consulta 15 agosto 2025).

[39] FERNÁNDEZ DIZ, Aurelio & NOVOA SANJURJO, Fernando. “Misiones de la Armada y Necesidad de un Guardacostas”, *Cuadernos de Pensamiento Naval*, No. 39, 2024. 29-62.

[40] LLOYD’S LIST. “Will it take a ‘Prestige’ moment to tackle the Dark Fleet threat?”, *Lloyd’s List*, 11 octubre 2024. Disponible en: https://www.lloydslist.com/LL1150953/Will-it-take-a-Prestige-moment-to-tackle-the-dark-fleet-threat (Consulta 11 agosto 2025).

buques, lo que pone de manifiesto una cierta falta de entendimiento sobre el impacto que las actividades marítimas tienen en la prosperidad nacional[41].

Consideraciones Finales

Este trabajo ha explorado la estrategia marítima y el poder marítimo centrándose en el caso de España. Al analizar las diferentes dimensiones que configuran e influyen en el desarrollo de la estrategia marítima como instrumento para impulsar y ejercer el poder marítimo nacional, se ha puesto de manifiesto la necesidad de una estrategia marítima española integral que aúne tanto la dimensión militar

La estrategia marítima no es simplemente un documento que se publica y se distribuye desde el Gobierno o la Armada. Es una forma de organizar los recursos nacionales y de impulsar la política exterior nacional aprovechando las ventajas que el medio marítimo otorga a una nación como España. Dicha organización debe ser el resultado de un proceso combinado de análisis y reflexión acerca de los cambios que tienen lugar en el entorno, y de la definición de los intereses de seguridad nacional en el largo plazo.

Ello no es cuestión baladí. Hoy en día, España y sus aliados se enfrentan a una nueva realidad, en un momento en el que las restricciones fiscales y la incertidumbre política a nivel internacional se combinan con la importancia cada vez mayor de los océanos en el escenario de competición entre grandes potencias. Un mundo en el que la democratización del poder marítimo que estamos presenciando con Ucrania en el mar Negro o los hutíes en el mar Rojo amenaza con alterar la estabilidad en el mar, con las consecuencias que ello pueda tener para las marinas de guerra y la forma en que son empleadas[42].

Los cambios en el entorno estratégico hacen necesario trabajar en el desarrollo de una estrategia marítima que fusione y coordine eficazmente los aspectos civiles y militares de su poder marítimo, al tiempo que reduzca en la medida de lo posible la descentralización actual de entidades con competencias directas sobre distintos

[41] MUÑOZ ABAD, Rafael. "El Fenómeno de la Flota Fantasma y sus Riesgos para España", *Real Instituto Elcano*, 28 julio 2025. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-fenomeno-de-la-flota-fantasma-y-sus-riesgos-para-espana/ (Consulta 13 agosto 2025).
[42] DUNLEY, Richard "The End of the Age of Transoceanic Navies? Democratization of A2/AD and the Relationship Between Land and Sea Power". *The RUSI Journal*, 169 (4), 2024. https://doi.org/10.1080/03071847.2024.2391354.

aspectos del poder marítimo español, proporcionando así una estructura más compacta y coordinada para su dirección. Al mismo tiempo, la obra de los pensadores marítimos españoles se mantiene plenamente vigentes como referencias valiosas en las que apoyarse para comprender mejor la realidad marítima de España y la necesidad de una gran estrategia marítima.

*Gonzalo Vázquez Orbaiceta**
Centro de Pensamiento Naval
@GonzaloVzquezO1

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

98/2025 24 de noviembre de 2025



Mar Martínez Prieto *

Geopolítica y relaciones de poder en el Ártico

Geopolítica y relaciones de poder en el Ártico

Resumen:

El Ártico ha dejado de ser una región periférica para ocupar un lugar central en la geopolítica actual. El deshielo está facilitando el acceso a los recursos naturales de la zona y ha abierto nuevas rutas marítimas, lo que ha despertado el interés de los Estados árticos y de actores externos, intensificando la competencia entre potencias como Rusia, Estados Unidos y China.

Rusia está liderando un proceso de militarización, reforzando su presencia en la región, lo que ha provocado una respuesta por parte de Estados Unidos, la OTAN y otros países. A su vez, China ha consolidado una influencia ambigua en la zona a través de la Ruta Polar de la Seda.

A pesar de los esfuerzos de gobernanza a través del Consejo Ártico y el marco legal de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, las tensiones entre intereses nacionales, disputas territoriales y rivalidades estratégicas amenazan con desestabilizar la cooperación regional.

El Ártico se configura como un escenario estratégico donde convergen intereses económicos, energéticos, ambientales y militares. Su futuro dependerá de la capacidad de los actores involucrados para gestionar sus diferencias y evitar una escalada de tensiones.

Palabras clave:

Geopolítica, deshielo, rutas marítimas, recursos naturales, militarización, Consejo Ártico, Rusia, China, Estados Unidos.

*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.

Geopolitics and power relations in the Arctic

Abstract:

The Arctic is no longer a peripheral region; it now occupies a central place in current geopolitics. Melting ice is facilitating access to the area's natural resources and opening up new maritime routes. This has sparked interest from the region's states and other external actors, intensifying competition between powers such as Russia, the United States and China.

Russia is leading a process of militarisation, strengthening its presence in the region, prompting a response from the United States, NATO and other countries. In turn, China has established an ambiguous presence in the region through the Polar Silk Road initiative.

Despite governance efforts through the Arctic Council and the legal framework of the United Nations Convention on the Law of the Sea, tensions between national interests, territorial disputes and strategic rivalries threaten to destabilise regional cooperation.

The Arctic is emerging as a strategic arena where economic, energy, environmental and military interests converge. Its future will depend on the ability of the actors involved to manage their differences and avoid an escalation of tensions.

Keywords:

Geopolitics, ice melting, sea routes, natural resources, militarization, Arctic Council, Russia, China, United States.

Introducción

En las últimas décadas, el Ártico ha dejado de ser una región periférica para convertirse en un espacio de creciente interés estratégico en el contexto global. Su importancia geopolítica ya se manifestó durante la Guerra Fría, cuando la región se convirtió en un escenario de rivalidad entre la Unión Soviética y Estados Unidos.

El Ártico fue utilizado como plataforma para las estrategias de disuasión nuclear, mediante el despliegue de submarinos y aviones que patrullaban sus aguas y cielos, aprovechando su ubicación como punto de tránsito entre los bloques enfrentados[1].

Tras la disolución de la Unión Soviética, la presencia militar en la región se redujo notablemente, lo que favoreció el desarrollo de una dinámica de cooperación internacional. No obstante, en los últimos años las tensiones y las lógicas de militarización se han reactivado debido al redescubrimiento de su valor estratégico.

El interés geoestratégico actual por el Ártico responde a una serie de transformaciones derivadas del cambio climático. El aumento de las temperaturas está acelerando el deshielo y reduciendo la banquisa, lo que hace la región más accesible. Esta nueva realidad permite no solo la apertura de rutas comerciales que antes eran intransitables, sino también la creación de otras nuevas. Al mismo tiempo, el Ártico se consolida como un espacio de crecientes oportunidades económicas, tanto por la explotación de recursos naturales, como minerales estratégicos, gas y petróleo aún no extraídos. Estas condiciones han intensificado el interés estratégico de los estados árticos y de otros actores internacionales[2].

Todo ello contribuye a reactivar las tensiones geopolíticas en la región, donde los intereses económicos, energéticos y estratégicos de los distintos actores convergen y, en muchos casos, compiten.

[1] Ana Belén López Tárraga, “Evolución del discurso de la Unión Europea sobre la seguridad en la región del Ártico,” *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n.º 93 (2022), https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8515242

[2] Bartolomé Cánovas Sánchez, “La preocupante actividad militar de Rusia en el Ártico,” *Boletín IEEE (Instituto Español de Estudios Estratégicos)*, n.º 6 (abril-junio 2017): 347–67, https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6130219

El Ártico: contexto geopolítico

Características geográficas

Con el paso del tiempo, el Ártico ha ido evolucionando, adquiriendo mayor importancia e interés político, económico y estratégico.

Por su ubicación en el polo opuesto, la Antártida suele ser comparada con el Ártico. Sin embargo, aunque guarden alguna similitud entre sí, su naturaleza es completamente diferente. Por un lado, la Antártida es un continente de más de 14.000.000 kilómetros cuadrados de superficie, rodeado por los océanos Atlántico, Pacífico e Índico, mientras que el Ártico es un océano rodeado de islas y de los continentes euroasiático y americano que han facilitado su delimitación[3].

El Ártico se puede definir como la región que se encuentra más al norte del círculo polar ártico, que rodea el globo en la latitud 66º 33´ 45´´Norte. La región está compuesta por el océano Ártico y los ocho estados que lo rodean, también conocidos como 'Ocho Árticos' o *Artic Eight* (A8), que son Rusia, Canadá, Noruega, Dinamarca/Groenlandia, Estados Unidos, Finlandia, Islandia y Suecia.

Los cincos primeros son bañados por aguas árticas y se denominan *Artic Five* (A5). Cabe destacar que, de los ocho estados árticos, siete son aliados OTAN, con la excepción de Rusia[4].

En cuanto a las temperaturas, en invierno pueden variar notablemente de -43 ºC a -26 ºC, con una media que se sitúa alrededor de -34 ºC. Mientras que, en verano las temperaturas se sitúan alrededor del punto de congelación, es decir, 0 ºC[5].

El Océano Ártico se caracteriza por una gran profundidad media, que supera los 1.200 metros y por un extenso litoral que suma más de 45.000 kilómetros de costa, de los cuales aproximadamente la mitad corresponde a Rusia. La superficie helada que lo cubre, también denominada banquisa, experimenta marcadas fluctuaciones estacionales: alcanza su mayor extensión durante el invierno, en torno al mes de marzo,

[3] López Tárraga, "Evolución del discurso."

[4] Romero Junquera, Abel. "El ámbito geopolítico y de seguridad del Ártico," *Cuadernos de estrategia*, n.º 218 (2023): 51–106, Instituto Español de Estudios Estratégicos, https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9158048

[5] Assumpció Castellví Auví, Rocío López González, Julio Ayuso Miguel, José Antonio Sánchez Quintanilla, Pedro Arostegui Llama y Javier Estévez Zurita, "El Ártico," *Documento de trabajo* DT/02-2022 (Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2022), https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2022/DT02_2022_Artico.pdf

y se reduce significativamente en verano, especialmente en septiembre. Este patrón estacional abre temporalmente corredores marítimos navegables. Por su parte, el grosor del hielo también varía, las capas de hielo multianual pueden alcanzar espesores de hasta 5 o 6 metros, mientras que el hielo que se forma y se derrite en ciclos anuales suele ser mucho más delgado, con espesores que rara vez superan los 2 metros[6].

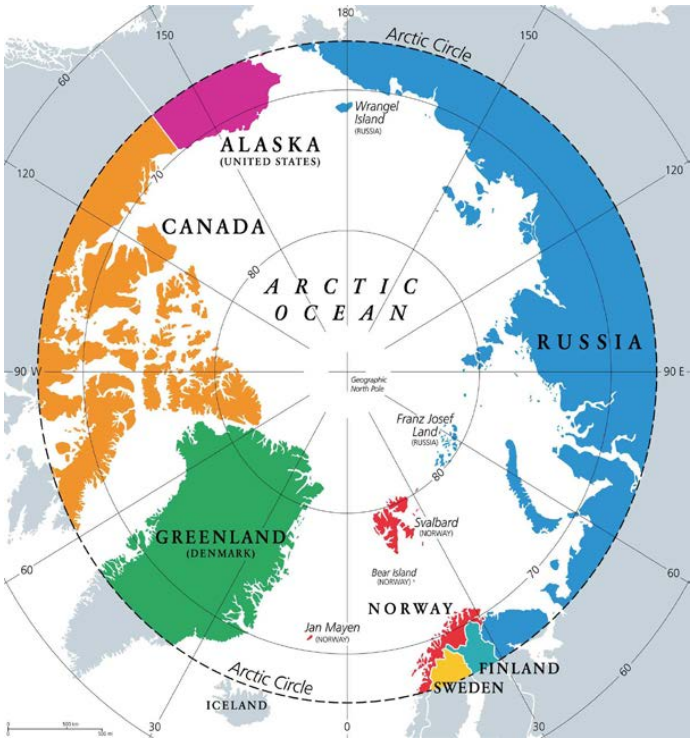


Figura 1. Mapa del ártico. Fuente National Geographic
https://world.expeditions.com/travel-guide/arctic-travel-guide/how-to-get-to-the-arctic-circle

La región cuenta con una población aproximada de 4 millones de personas. Entre las comunidades indígenas, el pueblo inuit es el predominante con dos culturas diferentes: los Dorset y los Thule. La subsistencia de muchos de ellos depende en gran medida de los mamíferos que cacen. Asimismo, tienen que hacer frente a una serie de desafíos de transición entre una cultura tradicional y otra moderna, cuyos valores, técnicas y costumbres son diferentes[7].

[6] Romero, A. Op. Cit.
[7] Castellví Auví et al., "El Ártico."

¿Por qué interesa el Ártico?

Como se ha mencionado previamente, el cambio climático está rediseñando el panorama económico del Ártico. El deshielo hace que recursos naturales estratégicos, concretamente hidrocarburos, minerales, y caladeros de pesca, sean más accesibles.

Cabe añadir las ventajas económicas que conlleva la apertura de las nuevas rutas marítimas, las cuales, al ofrecer opciones para el comercio internacional más eficientes y menos vulnerables a tensiones geopolíticas, incrementan aún más el interés de los actores por la región.

Sin embargo, el creciente interés por el Ártico no se limita exclusivamente a sus oportunidades económicas, sino que también posee un gran valor estratégico en términos militares.

Dada su ubicación geográfica, el Ártico constituye un espacio clave para la proyección del poder militar entre los principales actores internacionales. Durante la Guerra Fría, la región era utilizada como corredor de tránsito para bombardeos estratégicos y, actualmente, el interés estratégico por el Ártico ha resurgido como consecuencia de la posibilidad de utilizarlo como una plataforma de vigilancia y control[8].

Este conjunto de factores económicos, energéticos y estratégicos han suscitado el interés de numerosos actores por la región.

Recursos estratégicos y rutas marítimas

En los últimos años, la capa de hielo del Ártico se ha reducido significativamente, provocando que una gran cantidad de recursos naturales, tanto minerales y energéticos, como en términos de pesquerías, se encuentren disponibles para su exploración y explotación.

Se calcula que el Ártico representa alrededor del 13% del petróleo no descubierto, el 30% del gas natural no descubierto, el 26,8% de diamantes, el 40% de paladio, el 15%

[8] Rob Huebert, *The Newly Emerging Arctic Security Environment* (Calgary: Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, 2010), https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/cdfai/pages/41/attachments/original/1413661956/The_Newly_Emerging_Arctic_Security_Environment.pdf?1413661956

de platino, el 11% de cobalto, el 10,6% de níquel, el 9% de tungsteno, el 8% de zinc, el 3,8% de cobre, el 3,2% de oro, el 2,3% de hierro y el 2,1% de carbón[9].

De entre los estados árticos, Rusia es el que posee más recursos en la zona y, por tanto, el que más se beneficiaría de las posibles explotaciones. Hasta 2022, solo se había explorado en torno al 40% de las reservas originales de hidrocarburo, sin embargo, se estima que aún quedan por descubrir varias decenas de billones de barriles de crudo y gas. La mayor parte de estos recursos inexplorados se concentra en Siberia Occidental y en la plataforma continental rusa. Además, se ha identificado un importante yacimiento de petróleo y gas en las aguas de los mares de Barents y Kara.

Los territorios árticos de Rusia albergan también una parte significativa de los recursos naturales de la región, especialmente de níquel y carbón. Por su parte, la vertiente norte de Alaska, situada en la parte más septentrional del estado, acoge uno de los yacimientos petrolíferos más relevantes para la industria energética estadounidense. Además, en esta misma zona se encuentran aproximadamente 840 billones de metros cúbicos de gas natural.

En el contexto de los recursos minerales, Dinamarca se posiciona como otro de los actores más beneficiados por el deshielo del Ártico, debido a la riqueza del subsuelo de Groenlandia. La isla alberga múltiples explotaciones mineras, además, el deshielo y la apertura progresiva de las áreas costeras de Groenlandia están creando nuevas oportunidades de desarrollo, lo cual aumenta el interés internacional hacia proyectos vinculados a metales estratégicos, entre los que destacan yacimientos de oro, platino y metales de tierras raras con aplicaciones de alta tecnología en el depósito de Kvanefjeld[10].

Con relación a las citadas tierras raras, el Ártico alberga importantes reservas de estos 17 elementos metálicos con propiedades únicas, como el magnetismo, la luminiscencia y una gran resistencia, que los hacen esenciales para las industrias de alta tecnología. Estos elementos desempeñan un papel fundamental en diversas industrias debido a sus

[9] BBC News. “Who Owns the Arctic and Should They Drill for Oil and Gas?” (2022). https://www.bbc.com/news/world-61222653

[10] Javier López López, “Análisis de la militarización del Océano Ártico en base a su importancia en la sociedad internacional del Siglo XXI,” *Comillas Journal of International Relations*, n.º 25 (2022): 1–18, https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo? codigo=8709414

propiedades únicas. Se emplean en la fabricación de imanes de alta potencia utilizados en turbinas de viento, en procesos de refinado de petróleo y como aditivos diésel en la industria petrolera. En la industria automotriz, estos elementos se usan para la producción de catalizadores convertidores, baterías de vehículos híbridos, motores y generadores. La industria electrónica también hace uso de ellas para la elaboración de discos duros y teléfonos móviles[11].

A día de hoy, el Ártico es considerado como uno de los principales puntos de extracción de tierras raras, lo que ha suscitado el interés de las grandes potencias, a la vez que ha incrementado la competencia entre ellos. La abundante presencia de tierras raras en la región podría suponer un desafío estratégico para China, que, actualmente, controla la mayor parte de la producción global de estos minerales[12].

Cabe destacar también el potencial pesquero del Ártico, que podría aumentar a medida que el deshielo extiende las áreas de acceso a los caladeros, los cuales se centran principalmente en tres áreas concretas, Groenlandia occidental, el mar de Noruega y el mar de Barents. La actividad pesquera en el Ártico representa aproximadamente un 10% de la pesca mundial[13].

Rutas marítimas

El progresivo deshielo del Ártico ha abierto nuevas rutas marítimas. Se distinguen principalmente tres vías emergentes.

- La ruta del Norte: también conocida como ruta del Noreste, pasa por la costa de Rusia y conecta el este de China con Europa occidental. Actualmente es la ruta que presenta las mejores características para la navegación. De Shanghái a Amberes es aproximadamente un 40% más corta, es decir, en torno a 7000 kilómetros menos que la ruta actual, la cual discurre a través del canal de Suez. El uso de esta ruta presenta numerosas ventajas, por un lado, se evitaría el mar de la China Meridional y la costa somalí, puntos conflictivos que pueden presentar numerosos obstáculos y, por otro, se esquivarían puntos de estrangulamiento

[11] Ibíd.
[12] Ibíd.
[13] Castellví Auví et al., "El Ártico."

como el estrecho de Malaca. La apertura de esta ruta puede suscitar cambios en la economía mundial, aunque, a su vez, aún existen ciertas dudas sobre su viabilidad en el corto plazo. Por último, cabe destacar que esta ruta resulta navegable principalmente en verano[14].

- El Paso del Noroeste: se sitúa en el Ártico canadiense, conecta los océanos Atlántico y Pacífico. Permite acortar aproximadamente un 15% la distancia marítima entre Estados Unidos y Asia, no obstante, se considera la ruta más peligrosa para la navegación, puesto que es la más estrecha y sus aguas son más restringidas y frías[15].
- La ruta Transpolar: traza un recorrido directo entre el estrecho de Bering y el corredor GIUK (Groenlandia, Islandia y Reino Unido), atravesando áreas cercanas al Polo Norte. A diferencia de otras alternativas, esta ruta evita estrechos, zonas económicas exclusivas (ZEE) y áreas de escasa profundidad, aunque actualmente no es navegable[16].

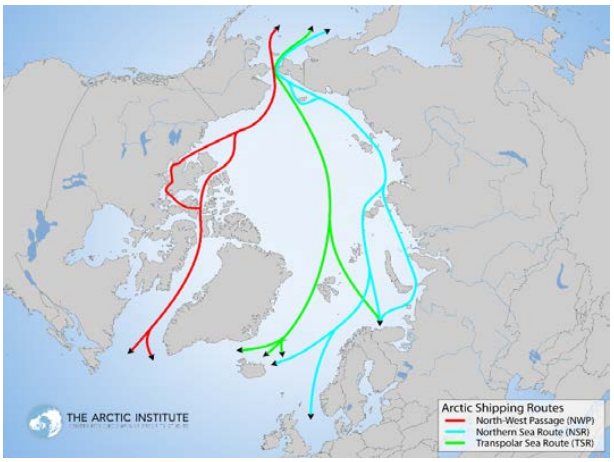


Figura 2. Rutas marítimas a través del Ártico. Fuente: The Arctic Institute.
https://www.thearcticinstitute.org/arctic-maps/

[14] Berk Vindevogel, *The Arctic, a New Front for Great Power Conflict?* (Brussels: Egmont Royal Institute for International Relations, abril 2022), https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2022/04/Berk-Vindevogel_PolicyBrief273_Final.pdf?type=pdf

[15] Federico Aznar Fernández-Montesinos, "El Ártico como espacio de conflicto geopolítico (reedición)," *Boletín IEEE (Instituto Español de Estudios Estratégicos)*, n.º 26 (2022): 142–70, https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9050386

[16] Ibíd.

Tanto la ruta del Norte como el Paso del Noroeste recorren aguas territoriales. Canadá y Rusia afirman que estas vías son aguas interiores, lo que les otorgaría un control exclusivo sobre su uso. Por el contrario, países como Estados Unidos o Francia consideran que ambas rutas son de libre circulación, conforme a los principios establecidos por el derecho internacional[17].

La apertura y el uso de estas nuevas rutas supondría una reducción en los costes logísticos entre un 25% y un 40%, así como en los tiempos de tránsito entre el Atlántico y el Pacífico.

¿Cómo se gobierna el Ártico?

Durante gran parte de su historia, el Ártico se ha caracterizado por una escasa presencia de normas y estructuras de gobierno formalizadas. Tras la Guerra Fría se iniciaron los primeros esfuerzos por construir un marco regional de cooperación y regulación.

Entre las principales instituciones y estructuras de gobernanza destacan el Consejo Ártico y, como norma de referencia legal, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Consejo Ártico

El Consejo Ártico se creó a través de la Declaración de Ottawa el 19 de septiembre de 1996. Es el órgano principal de interacción, cooperación y coordinación entre los A8, cuyo objetivo es fomentar la cooperación entre estos estados en tres ámbitos fundamentales: la protección medioambiental, el desarrollo sostenible de la región y la investigación científica[18].

Además de los A8, el Consejo Ártico está formado por seis comunidades indígenas árticas, que participan de manera permanente en asuntos comunes. Del mismo modo, los países no árticos, así como múltiples organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales pueden participar en la institución en calidad de observadores

[17] Romero, A. Op. Cit
[18] Castellví Auví et al., “El Ártico.”

mediante el apoyo a sus objetivos o la implicación en asuntos árticos, por ejemplo, a través de programas de investigación polar.

Actualmente, el Consejo Ártico cuenta con un total de 39 observadores, entre los que se incluyen trece estados no árticos, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Polonia, España, Reino Unido, China, Corea del Sur, India, Japón y Singapur y trece organizaciones intergubernamentales e interparlamentarias[19].

En este último grupo, cabe destacar el caso de la Unión Europea, cuya solicitud para convertirse en observadora ha sido rechazada en varias ocasiones, por lo que cuenta con estatus especial de 'invitada permanente'. Por último, a estos se suman trece organizaciones no gubernamentales[20].

Si bien el Consejo Ártico ha facilitado la construcción de un espacio de cooperación, también presenta ciertas debilidades que obstaculizan su capacidad de gobernanza. En primer lugar, carece de autoridad jurídica para imponer decisiones a sus miembros, puesto que no tiene carácter vinculante. Sin embargo, la mayoría de las decisiones son implementadas por las partes. Por otro lado, aunque el nivel económico de los países que lo componen es elevado, los fondos del Consejo Ártico son limitados[21].

Es importante destacar que el Consejo Ártico ha excluido de su mandato los asuntos relativos a la seguridad militar, control de armas y desarme, los cuales tienen cada vez más importancia en el contexto geopolítico actual. Por ello, en 2011 se creó un foro militar llamado *Arctic Security Forces Roundtable* (ASFR), encargado de tratar temas militares como el empleo de las aguas árticas. En los años 2012 y 2013 tuvieron lugar las primeras reuniones del ASFR y, en 2014, tras la anexión rusa de Crimea, Rusia fue excluida del foro[22].

Por último, es relevante señalar que la invasión de Ucrania en 2022 desencadenó un boicot diplomático a Rusia por parte del resto de los miembros del Consejo Ártico, quienes suspendieron su cooperación con dicho país dentro del organismo. Aunque

[19] Justin (Jong Deog) Kim, "Observer States in the Arctic Council: A Way Forward to Better Cooperation," Shared Voices Magazine (Special Issue 2016, University of the Arctic), https://old.uarctic.org/shared-voices/shared-voices-magazine-2016-special-issue/observer-states-in-the-arctic-council-a-way-forward-to-better-cooperation/

[20] Anurag Bisen, "The Arctic Council and Asian Observers: A Call for Enhanced Cooperation," The Arctic Institute, 6 de junio de 2023, https://www.thearcticinstitute.org/arctic-council-asian-observers-call-enhanced-cooperation/

[21] Castellví Auví et al., "El Ártico."

[22] Romero , A. Op. cit

Rusia no ha sido expulsada formalmente, esta suspensión ha interrumpido los canales de diálogo y coordinación sobre cuestiones clave para la región.

Actualmente, el Consejo Ártico ha retomado cierta actividad con Rusia y se han hecho avances a nivel de proyectos de trabajo, pero no a nivel político. No obstante, esta situación continúa planteando un reto considerable para la gobernanza del Ártico, al dificultar la gestión conjunta de riesgos compartidos y la prevención de posibles incidentes en un contexto de creciente tensión geopolítica[23].

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS, por sus siglas en inglés) es un acuerdo internacional que se firmó en el año 1982 y entró en vigor en 1994, que sirve como marco de referencia en la regulación de los espacios marítimos globales. Este tratado fomenta el uso pacífico de los océanos, la explotación justa y sostenible de sus recursos, la investigación científica, la protección del entorno marino y la conservación de la vida marina.

Esta convención actúa como instrumento legal que permite a los estados resolver conflictos sobre delimitación fronteriza. Los cinco países con costa en el círculo polar ártico, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Noruega y Rusia, es decir, los A5, tienen derecho a explotar sus recursos dentro de sus espacios marítimos y zonas económicas exclusivas. Cabe señalar que todos los estados árticos han ratificado el Tratado, excepto Estados Unidos, pero lo acepta informalmente como derecho internacional consuetudinario.

La gobernanza del ártico resulta compleja y, aunque la Convención proporciona un marco normativo definido, no tiene la capacidad para abordar todos los desafíos que plantea el Ártico. Esto se debe a que aplica un conjunto de normas uniformes para todos los océanos sin considerar las características geográficas y ambientales de la región ártica, que, por su fragilidad, exige una regulación adaptada a su contexto particular. Como consecuencia, siguen existiendo disputas sin resolver entre los estados árticos, entre las que destacan el reparto de la plataforma continental ártica, la disputa entre

[23] Ibíd.

Canadá y otros países sobre la calificación legal del Paso del Noroeste, la delimitación de fronteras marítimas entre Canadá y Estados Unidos en el Mar de Beaufort, el desacuerdo entre Rusia y Estados Unidos respecto al Mar y el Estrecho de Bering y la controversia territorial entre Canadá y Dinamarca por la soberanía sobre la Isla Hans[24].

¿Qué está pasando?

Evolución de la militarización del Ártico y panorama actual

Durante la Guerra Fría la relevancia estratégica del Ártico era alta, dada la proximidad geográfica entre Estados Unidos y la Unión Soviética a través del Polo Norte, que transformaba la región en un corredor directo para vuelos de misiles intercontinentales y vigilancia aérea.

No obstante, en 1991, al terminar la Guerra Fría y tras la disolución de la URSS, este elevado valor geopolítico disminuye y tiene lugar un desarme progresivo en la región. Para hacerlo posible, fue clave el discurso pronunciado en 1987 por Mijaíl Gorbachov, el entonces presidente de la URSS, en el que proponía una serie de objetivos para transformar el Ártico en una zona de paz, fomentando la cooperación en ámbitos como la protección ambiental, la navegación y la investigación científica. Esto abrió las puertas a un periodo de paz y cooperación en la zona, que estuvo acompañado del cierre de muchas bases rusas del norte[25].

En la década de los 2000, principalmente a partir de 2008, la situación comienza a cambiar de nuevo cuando Rusia inicia un proceso de remilitarización del Ártico, marcando un giro en la dinámica regional. En este contexto, los efectos del deshielo y el interés de Moscú por recuperar influencia en el sistema internacional han contribuido a devolver al Ártico su relevancia estratégica. Para Rusia, la región representa una fuente crucial de recursos naturales, una cuestión de soberanía nacional y un componente central de su identidad geoestratégica. La concibe como una extensión natural de su plataforma continental, lo que justifica su defensa de un acceso preferente a los recursos energéticos ubicados en la zona. Además, considera estas aguas como un espacio clave para su seguridad y su supervivencia económica. Desde ese momento, la política rusa

[24] Castellví Auví et al., “El Ártico.”
[25] Romero , A. Op. Cit.

hacia el Ártico se ha vuelto más asertiva, con el objetivo de reafirmar su soberanía, controlar las rutas de navegación y explotar los recursos energéticos de la región[26].

En los últimos años, la remilitarización rusa se ha traducido, entre otras cosas, en la reapertura de antiguas bases soviéticas, la construcción de nuevas instalaciones militares a lo largo de su costa norte y la ampliación de su flota de rompehielos con capacidad militar.

Estas acciones han generado inquietud entre el resto de estados árticos, que han respondido reforzando también su presencia en la región mediante el aumento y la modernización de sus capacidades e infraestructuras.

En definitiva, la creciente militarización del Ártico es el reflejo de una escalada de tensiones entre las principales potencias. Esta evolución puede entenderse como el resultado directo de las preocupaciones estratégicas vinculadas a la seguridad militar y al acceso energético. A medida que el deshielo abre nuevas oportunidades económicas y geoestratégicas, los estados han reforzado su presencia en la región para proteger sus intereses nacionales. Aunque por el momento no se ha producido una confrontación directa, esta dinámica está redefiniendo el Ártico como un espacio de competencia global, en el que convergen la rivalidad geopolítica, la seguridad de los recursos y el control de las rutas marítimas emergentes.

Actores clave en la región y sus posturas

Rusia

Rusia desempeña un papel clave en el Ártico en términos geográficos, históricos y militares, y considera la región como un elemento fundamental para su desarrollo económico, seguridad nacional y proyección internacional. Desde la llegada de Putin al poder, el Ártico se ha convertido en uno de los ejes de la política exterior y de seguridad rusa.

En agosto de 2007, dos minisubmarinos rusos plantaron una bandera sobre la dorsal de Lomonósov, una formación submarina que Rusia reclama como prolongación de su

[26] Katarzyna Zysk, “Russia’s Military Build-Up in the Arctic: To What End?” CNA Occasional Paper (Arlington, VA: CNA, septiembre 2020), https://www.cna.org/analyses/2020/09/russian-military-in-the-arctic

plataforma continental. Este gesto, fue interpretado como una afirmación de soberanía sobre la zona, y marcó un punto de inflexión en las tensiones entre Rusia y Occidente[27].

Asimismo, como resultado del deterioro de las infraestructuras tras el final de la Guerra Fría, Rusia comienza un proceso de remilitarización del Ártico, el cual se traduce en la modernización y reapertura de bases aéreas y navales, así como el despliegue de nuevas unidades a lo largo del litoral ártico.



Figura 3. Instalaciones rusas en el Ártico. Fuente CSIS Research and Analysis

Este rearme se ha intensificado en las últimas décadas como consecuencia del retroceso del hielo, que siempre había actuado como una barrera frente a amenazas exteriores. El cambio climático ha provocado que, poco a poco, las tierras y las fronteras del norte, que antes eran inaccesibles, queden expuestas, incrementando la sensación de vulnerabilidad de Rusia. Esto ha impulsado a Rusia a priorizar su defensa empleando un enfoque que combina la presencia disuasoria con el control territorial, con el fin de proteger sus recursos, sus oportunidades de desarrollo en la región y sus fronteras marítimas del norte.

Una parte esencial de su estrategia de seguridad y defensa es la protección de la península de Kola, base de la Flota del Norte, que alberga gran parte de su flota de

[27] Vindevogel, "The Arctic, a New Front for Great Power Conflict?".

submarinos. Para ello, se han realizado esfuerzos por modernizar tanto las capacidades navales como aéreas.

La ruta del Norte ha cobrado especial importancia para Rusia, puesto que constituye una alternativa económica a su dependencia del mercado europeo. Con el fin de explotarla comercialmente, Rusia ha llevado a cabo la construcción de nuevos puertos, sistemas logísticos y estaciones de apoyo. Al mismo tiempo, está tratando de imponer normativas que limitan la navegación de buques extranjeros, reforzando así su soberanía sobre esta ruta[28].

La postura rusa responde a una lógica de anticipación geoestratégica orientada a proteger sus fronteras, las cuales están cada vez más expuestas. Al mismo tiempo, busca asegurar el acceso exclusivo a los recursos y consolidar una posición dominante frente a otros actores regionales, lo que ha desencadenado la respuesta del resto de estados.

China

Aunque China no es un estado ártico, busca establecerse en la región por sus intereses económicos, especialmente en la explotación de los recursos minerales y energéticos que ofrece el territorio. A su vez, tiene como objetivos expandir sus rutas comerciales a lugares estratégicos fuera de su zona de influencia natural y fortalecer su imagen como gran potencia.

Poco a poco ha ido consolidando su presencia en el Ártico mediante la inversión en investigación científica y la participación en los foros multilaterales. En el año 2012, con la llegada de Xi Jinping, el interés de China por la región se intensificó y en 2013, el país se convirtió en observador permanente del Consejo del Ártico, lo cual ha incrementado su influencia en la zona[29].

[28] Cánovas Sánchez, “La preocupante actividad militar.”

[29] Josep Baqués Quesada, “La geopolítica del Ártico: una nueva pieza en el gran tablero chino,” Revista General de Marina 274, no. 3 (marzo 2018): 307–13, https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6365676

En 2018, China publica su Libro Blanco del Ártico, en el que se describe a sí misma como país cercano al Ártico y reconoce la soberanía de los A8, pero considera que otros estados también tienen derechos en la zona[30].

Como parte de su estrategia, impulsa la llamada 'Ruta Polar de la Seda', un proyecto integrado en su iniciativa de la Franja y la Ruta, que contempla el uso de las rutas marítimas árticas para conectar Asia con Europa, reduciendo las distancias y los tiempos de transporte. Para ello, ha intensificado su cooperación con Rusia, mediante inversiones en iniciativas clave, como la construcción de puertos e infraestructuras logísticas o el desarrollo de ejercicios navales conjuntos[31].

Asimismo, China basa su presencia en la región en el desarrollo de tecnologías que pueden usarse tanto con fines civiles como militares. Un ejemplo de esto es la instalación de estaciones con sensores submarinos cerca del Ártico. Aunque se presentan como herramientas científicas, estos instrumentos forman parte de la estrategia china de combinar usos civiles y militares, lo que ha despertado preocupación en los países occidentales ante la posibilidad de que se utilicen con fines de vigilancia.

China aboga por la libertad para navegar por las rutas árticas, lo cual va en contra de la postura rusa. En este sentido, también ha mostrado interés por la pesca y el uso futuro de los recursos de la zona, tratando de garantizar su acceso a ellos.

La postura de China en el Ártico podría considerarse de ambigüedad calculada, puesto que por un lado refuerza sus lazos con Rusia, pero por otro, trata de evitar un enfrentamiento con el orden internacional o una respuesta por parte de los países occidentales. Además, aunque sus actividades se presenten como científicas o comerciales, la posibilidad de que en un futuro los intereses de China deriven en una postura más militarista genera cierto recelo[32].

En este escenario, la creciente presencia de China en el Ártico genera inquietud entre los A5, que se muestran reticentes. Al mismo tiempo, Rusia, a pesar de haber estrechado

[30] Kong Soon Lim, "China's Arctic Policy & the Polar Silk Road Vision," *Arctic Yearbook 2018* (2018), https://arcticyearbook.com/images/yearbook/2018/Scholarly_Papers/24_AY2018_Kong.pdf

[31] Castellví Auví et al., "El Ártico."

[32] NATO Allied Command Transformation, Regional Perspectives: Report on the Arctic (Brussels: NATO Allied Command Transformation, 2021), https://www.act.nato.int/wp-content/uploads/2023/05/regional-perspectives-2021-04.pdf

sus lazos con China, mantiene cierta desconfianza respecto a las consecuencias de una fuerte presencia china en la región.

Estados Unidos

Durante años, el Ártico no ha ocupado un lugar prioritario en la agenda estratégica de Estados Unidos. Sin embargo, el aumento de las tensiones geopolíticas y la creciente presencia militar rusa han impulsado a Washington a reconsiderar su papel en la región y a reforzar su presencia. Un ejemplo de este cambio es que, hasta 2017, Estados Unidos solo disponía de un rompehielos de gran tamaño operativo, pese a que contaba con 4. No obstante en 2018 decidió reactivar la segunda Flota en el Atlántico Norte, que había sido desmantelada previamente[33].

Estados Unidos plantea como objetivo principal en el Ártico la promoción de una región segura, estable, pacífica, próspera y sostenible. No obstante, este enfoque va acompañado de un mensaje firme hacia Rusia y China, al situar la seguridad como la máxima prioridad en su agenda para la región.

Cuenta con la Estrategia Nacional para la Región Ártica, la cual se presentó en 2024, que sustituye y amplía la versión de 2013. Se trata de un documento que refleja la preocupación del país por la cooperación entre Rusia y China, así como por el uso de las nuevas tecnologías, como la inteligencia artificial, en las operaciones árticas[34].

Entre los principales objetivos de la estrategia se encuentra la mejora de la vigilancia en el Ártico, que permitirá monitorear movimientos militares, actividades de adversarios e incidentes medioambientales. Al mismo tiempo, este documento aboga por intensificar la cooperación con aliados y socios árticos, ampliar los ejercicios militares conjuntos y reforzar su presencia disuasoria en la región para contrarrestar la militarización por parte de Rusia y China[35].

[33] Aznar Fernández-Montesinos, “El Ártico como espacio de conflicto geopolítico.”

[34] Escenario Mundial, “La nueva estrategia ártica de EE. UU. se centra en contrarrestar la colaboración entre China y Rusia, y en impulsar tecnologías avanzadas,” 27 de julio de 2024, https://www.escenariomundial.com/2024/07/27/la-nueva-estrategia-artica-de-ee-uu-se-centra-en-contrarrestar-la-colaboracion-entre-china-y-rusia-y-en-impulsar-tecnologias-avanzadas/

[35] U.S. Department of Defense, *2024 Arctic Strategy* (Washington, DC: U.S. Department of Defense, junio 2024), https://media.defense.gov/2024/Jul/22/2003507411/-1/-1/0/DOD-ARCTIC-STRATEGY-2024.PDF

En este contexto, se debe destacar también que el interés de Estados Unidos por Groenlandia ha incrementado. Aunque no se trata de un interés nuevo, se ha intensificado en los últimos años, especialmente durante la presidencia de Donald Trump, por diversos factores, que analizaremos más adelante.

La postura estadounidense refleja que, a pesar de que la atención sigue centrada en el Indo-Pacífico, existe una voluntad clara de desempeñar un papel relevante en el Ártico, para contrarrestar las posturas de Rusia y China.

Otros actores relevantes

El resto de Estados Árticos apuestan por mantener la cooperación y la paz en la región, aunque les preocupa la postura rusa y las crecientes tensiones.

Canadá, que durante muchos años se ha mostrado reticente a aceptar una presencia militar aliada en el Ártico, ha comenzado a replantearse esta posición a raíz de las crecientes tensiones geopolíticas, considerando ahora más pertinente el papel de la Alianza en la zona[36].

Por su parte, Noruega está inquieta por las acciones del Kremlin en la región. Dada su proximidad geográfica con Rusia, con quien comparte fronteras, Noruega se muestra más receptiva en cuanto al papel de la OTAN en temas de defensa. El Ártico representa una prioridad estratégica tanto para Noruega como para Rusia. En el caso noruego esta atención responde a consideraciones económicas y geopolíticas. Para Rusia, además de los intereses económicos, el factor determinante es su preocupación por la defensa, ahora que el deshielo está dejando al descubierto su parte norte[37].

En esta línea, Noruega, cuyas capacidades de disuasión son limitadas, percibe a Rusia como una amenaza cercana y tangible. Por ello, busca el apoyo de la OTAN y de Estados Unidos y apuesta por aumentar la presencia de la Alianza en la zona.

Dinamarca, junto a Groenlandia y a las islas Feroe, constituye un estado ártico. A raíz de las tensiones y declaraciones de posibles adquisiciones estadounidenses sobre Groenlandia, mantiene una postura mucho más activa en los últimos meses.

[36] Romero , A. Op. Cit.

[37] Aznar Fernández-Montesinos, “El Ártico como espacio de conflicto geopolítico.”

En 2021, Dinamarca creó una Oficina para Asuntos Árticos. Cuatro años más tarde, en 2025, el país aprobó el Acuerdo de Defensa para la región Ártico-Atlántico Norte, un plan que incluye inversiones significativas para responder a los desafíos de seguridad y defensa en la zona, con el fin de intensificar la presencia militar y reforzar la capacidad de respuesta ante amenazas[38].

Actualmente Dinamarca se propone aumentar las inversiones en Groenlandia destinadas a reforzar su defensa y seguridad, mejorando infraestructuras como puertos y comunicaciones, y fomentando la autosuficiencia en ámbitos como turismo y minería[39].

Cabe destacar que, durante el periodo 2025-2027, Dinamarca asume la presidencia del Consejo Ártico, impulsando una agenda centrada en la biodiversidad, el cambio climático, la contaminación y el desarrollo sostenible.

Dinamarca aboga por una defensa fuerte y una gobernanza ártica activa, con el fin de alcanzar sus intereses de seguridad, soberanía e impulso sostenible.

Por otro lado, Islandia, que en la Segunda Guerra Mundial desempeñó un papel clave como base estratégica, vuelve a adquirir relevancia geopolítica en el escenario ártico. Esta recuperación de importancia podría allanar el camino para un eventual retorno de tropas estadounidenses al país.

En términos generales, los países árticos procuran compatibilizar la defensa de sus intereses, especialmente en lo que respecta al acceso a recursos y a las rutas marítimas emergentes, con la necesidad de mantener la estabilidad regional y evitar el aumento de la tensión.

OTAN

A pesar de que la Alianza no es una organización ártica, siete de los ocho estados árticos son también miembros de la OTAN y, en el contexto geopolítico actual, el papel de esta en el Ártico está cobrando relevancia.

[38] Danish Ministry of Defence, *New agreement strengthens the presence of the Danish Defence in the Arctic and North Atlantic region* (Copenhagen: Danish Ministry of Defence, 27 January 2025), https://www.fmn.dk/en/news/2025/new-agreement-strengthens-the-presence-of-the-danish-defence-in-the-arctic-and-north-atlantic-region/

[39] Reuters, "Denmark willing to invest more in Greenland, Danish PM says," Reuters, 17 junio 2025, https://www.reuters.com/ world/asia-pacific/denmark-willing-invest-more-greenland-danish-pm-says-2025-06-17/

Durante la Guerra Fría, el Ártico jugaba un papel clave en las estrategias de la OTAN. A pesar de las décadas de calma y estabilidad en el Ártico tras la implosión de la Unión Soviética, actualmente, como resultado de las tensiones geopolíticas y el aumento de la presencia rusa en la región en los últimos años, la inquietud de la Alianza por la zona ha aumentado notablemente, y con ella el interés por la misma.

La OTAN considera preocupante la capacidad de Rusia para bloquear el acceso y el movimiento en el norte, así como las posibles acciones desestabilizadoras de China en la región. En particular, la Alianza enfoca su atención en el GIUK Gap, el paso entre Groenlandia, Islandia y Reino Unido, punto clave para el acceso de las fuerzas navales rusas, en particular sus submarinos, al Atlántico Norte[40].

En vista de esto, la OTAN promueve una estrategia basada en la disuasión frente a Rusia y de vigilancia a las actividades chinas en el Ártico, a la vez que refuerza la protección y seguridad de sus estados miembros. Aunque no se plantea una militarización activa del Ártico por parte de la Alianza, si se observa una mayor coordinación en el despliegue de capacidades defensivas en su flanco norte, así como un creciente interés por definir una estrategia común para garantizar la estabilidad en la región sin aumentar innecesariamente la tensión[41].

Unión Europea

Aunque el papel de la Unión Europea en el Ártico es limitado, resulta pertinente señalar brevemente su posición en la región.

La estrategia ártica de la UE es activa y está orientada a impulsar un Ártico seguro, sostenible, estable y próspero. No obstante, aborda temas más amplios, dejando en un segundo plano las cuestiones de seguridad y defensa, donde sus competencias por otra parte son muy limitadas.

Las políticas clave de la Unión en el Ártico se centran en fomentar un desarrollo sostenible, impulsando una transición hacia una economía más ecológica. Además,

[40] Romero Junquera, "El ámbito geopolítico y de seguridad."

[41] Félix Arteaga, "La OTAN en el Ártico: el flanco sobrevenido," ARI 42/2023 (Madrid: Real Instituto Elcano, 19 de mayo de 2023): 1–8, https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2023/05/ari42-2023-arteaga-la-otan-en-el-artico-el-flanco-sobrevenido.pdf

buscan fortalecer la resiliencia de la región frente al cambio climático y el deterioro ambiental, proteger el ecosistema marino, especialmente los recursos pesqueros, y fomentar una cooperación científica más dinámica.

Asimismo, la UE ha manifestado su disposición a cooperar con los países árticos, de los cuales solo tres son miembros de la Unión (Dinamarca, Finlandia y Suecia), y a colaborar en la valoración estratégica de los desafíos emergentes en la región, especialmente con la OTAN (de los 27 Estado Miembro de la UE, 23 son simultáneamente aliados OTAN).

Cabe recordar que la solicitud de la UE para ingresar como observadora en el Consejo Ártico ha sido rechazada, debido al veto de Canadá y Rusia, motivado en parte por desacuerdos en materia de política pesquera. Esta decisión limita la capacidad de la Unión para influir de manera directa en las decisiones multilaterales sobre el futuro de la región, además pone de manifiesto las tensiones geopolíticas existentes entre la UE y algunos actores árticos[42].

El caso de Groenlandia y el interés de Estados Unidos

Tras la disolución de las coronas de Dinamarca y Noruega en 1814, Groenlandia quedó bajo control danés, y durante estos dos últimos siglos ha sufrido diversas vicisitudes para, finalmente, incorporarse de manera formal a Dinamarca en la Constitución danesa de 1953 como un condado. Se trata de una isla semiautónoma poco poblada, que desde 2009 tiene derecho a declararse independiente en referéndum, no obstante, depende en gran medida de los fondos estatales daneses[43].

El interés de Estados Unidos por la isla comenzó hace mucho tiempo. En 1946, el entonces presidente estadounidense Harry Truman quiso comprar Groenlandia por 100 millones de dólares en oro. Dinamarca rechazó la oferta, pero años más tarde permitió la presencia militar estadounidense permanente[44].

[42] Caty Arévalo, "El Consejo Ártico se enfrenta al reto de preservar el océano helado," ABC, 22 de enero de 2013, https://www.abc.es/natural-biodiversidad/20130122/abci-consejo-artico-201301221113.html

[43] Sarah Romero, "Por qué Trump quiere conseguir a toda costa el control de Groenlandia," National Geographic España, 2025, https://www.nationalgeographic.com.es/mundo-ng/por-que-trump-quiere-conseguir-a-toda-costa-control-groenlandia_24616/

[44] Christoph Hasselbach, "¿Por qué Donald Trump quiere comprar Groenlandia?," DW, 19 de enero de 2025, https://www.dw.com/es/por-qu%C3%A9-donald-trump-quiere-comprar-groenlandia/a-71342204

En 2019, Donald Trump expresó su intención de comprar Groenlandia, una propuesta que fue nuevamente rechazada por Dinamarca. Desde entonces, el interés del presidente estadounidense por la isla ha aumentado, debido a su enorme valor estratégico en el contexto ártico. Groenlandia representa una puerta de entrada clave a la región por su posición geográfica, a lo que suma su valor estratégico por los recursos clave que alberga, además de petróleo y gas, especialmente los minerales del grupo de las tierras raras. Su proximidad a las rutas marítimas emergentes del noreste y del noroeste, que bordean sus costas oriental y occidental, la convierte en un punto geoestratégico de primer orden. Esta ubicación hace que Groenlandia sea un lugar estratégico para construir centros de apoyo y abastecimiento (puertos, almacenes o estaciones de repostaje) para los barcos que navegan por las nuevas rutas del Ártico. También permitiría tener un mayor control sobre esas rutas comerciales, acceder más fácilmente a minerales importantes y reforzar la presencia militar en la región[45].

Los movimientos de Donald Trump en relación con Groenlandia responden principalmente a cuestiones de seguridad. En primer lugar, la isla permite a Estados Unidos vigilar mejor el Atlántico Norte y el Polo, puesto que desde allí se controla la ruta de vuelo de los misiles intercontinentales, que sobrevuelan Groenlandia, por lo que alberga la base aérea de Thule (ahora llamada Pituffik), instalación clave para el sistema de defensa antimisiles y de alerta temprana de EE.UU.

Los recursos de Groenlandia son otro de los motivos por los que interesa a Trump. Groenlandia alberga yacimientos de oro, litio, cobre, hierro, níquel, cobalto y uranio, y el deshielo hace que sean más accesibles. Aunque hay que tener en cuenta que, por razones medioambientales, el gobierno de Groenlandia ha prohibido la explotación minera[46].

Otra de las razones es el temor a una expansión por parte de China o Rusia en la isla. China ha mostrado interés en invertir en infraestructuras estratégicas en Groenlandia, lo que podría facilitarle establecer una presencia permanente bajo una apariencia civil. Por su parte, ante el aumento de la presencia militar rusa en el Ártico, Estados Unidos busca

[45] Bartolomé Cánovas Sánchez, "¿Por qué Groenlandia es un factor estratégico en el Ártico?," Boletín IEEE (Instituto Español de Estudios Estratégicos), n.º 20 (noviembre de 2020): 582–604, https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7772840

[46] Jordan Friedman, "Por qué Trump quiere conseguir a toda costa el control de Groenlandia," National Geographic España, 24 de enero de 2025, https://www.nationalgeographic.com.es/mundo-ng/por-que-trump-quiere-conseguir-a-toda-costa-el-control-de-groenlandia_24616/

evitar que Moscú continúe reforzando su posición y obtenga una ventaja estratégica en la región[47].

En definitiva, Groenlandia constituye para Estados Unidos una pieza clave cuya relevancia se ha intensificado con el deshielo. En el contexto de competencia actual entre potencias como China, Rusia y EE.UU, garantizar su presencia en Groenlandia permite a Trump anticiparse a posibles amenazas y consolidar su papel como actor dominante en la región.

Conclusiones

El Ártico se ha convertido en un escenario geopolítico prioritario debido a una combinación de factores estratégicos, económicos y medioambientales. El deshielo provocado por el cambio climático está transformando la región de un espacio inaccesible a un territorio lleno de oportunidades, pero también de tensiones. La apertura de nuevas rutas marítimas y el acceso a vastos recursos naturales ha despertado el interés de los estados árticos y de actores externos, como China.

Cada actor articula su presencia en el Ártico desde una lógica de seguridad nacional y posicionamiento geopolítico, dando lugar a un cierto deterioro de los canales de cooperación existentes. El Consejo Ártico, limitado en competencias y debilitado por el boicot a Rusia, refleja la dificultad de sostener espacios de gobernanza inclusiva en un entorno cada vez más estratégico y polarizado.

Se observa en la región una militarización progresiva y estratégica impulsada por percepciones de vulnerabilidad, competencia por los recursos y disputas de soberanía. Rusia, en particular, ha liderado este proceso, reactivando y ampliando su infraestructura militar en la región como parte de su estrategia de defensa y control de recursos. Esto ha provocado una respuesta por parte de Estados Unidos, la OTAN y otros países árticos, reactivando la dinámica de rivalidad que recuerda a los tiempos de la Guerra Fría. Paralelamente, China busca consolidar su influencia con una presencia estratégica presentada como científica y comercial, lo que añade complejidad a las relaciones multilaterales en la zona.

[47] Hasselbach, "¿Por qué Donald Trump quiere comprar Groenlandia?"

En definitiva, el Ártico refleja las tensiones del nuevo orden internacional, donde las preocupaciones por la seguridad militar y el acceso a recursos estratégicos están reconfigurando su papel en el tablero global.

La región se encamina hacia un equilibrio inestable en el que la cooperación y la confrontación coexisten. Su futuro permanece abierto y plantea un dilema clave: puede evolucionar hacia una cooperación reforzada o derivar en un escenario de conflicto latente, en el que la lógica de la competencia y el control territorial prime sobre el interés común. Todo dependerá de la capacidad de los actores implicados para gestionar sus intereses sin escalar las tensiones.

Mar Martinez Prieto
Grado en RRII por la UCM
Alumna de "Master International Security Management" - Comillas

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

99/2025 27 de noviembre de 2025

*Carolina de Amuriza, Rubén Fuster, María Elena Medrano, Cristina Villanueva y Alberto Velázquez**

Una visión integral de la Asociación Estratégica Ruso-China



Una visión integral de la Asociación Estratégica Ruso-China

Resumen:

La asociación estratégica ruso-china se ha consolidado en el presente siglo como una de las alianzas con más relevancia del panorama internacional. Se trata de una relación pragmática, sólida pero no exenta de vulnerabilidades.

Nació tras la disolución de la URSS y está cimentada en los «Cinco Principios de Coexistencia Pacífica», abarcando múltiples dimensiones: política, energética-comercial y militar-tecnológica. En el plano político, ambos países coordinan posiciones en organizaciones internacionales como la ONU, BRICS y la Organización de Cooperación de Shanghái, buscando promulgar una alternativa frente a Occidente. En el ámbito energético y comercial, Rusia ha encontrado en China un mercado para sus hidrocarburos, especialmente tras las sanciones impuestas por Occidente por el conflicto de Ucrania, mientras Pekín asegura suministros y diversifica sus fuentes. La cooperación militar se materializa en ejercicios conjuntos y transferencia de tecnología, aunque está marcada por la prudencia rusa ante la capacidad china de competir en el mercado de sistemas de defensa.

Palabras clave:

Rusia, China, asociación estratégica, cooperación internacional, interdependencia desigual.

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.

Carolina de Amuriza, Rubén Fuster, María Elena Medrano, Cristina Villanueva y Alberto Velázquez*

A Comprehensive View of the Russia-China Strategic Partnership

Abstract:

The Russia–China strategic partnership has established itself in this century as one of the most significant alliances on the international stage. It is a pragmatic and solid relationship, yet not without vulnerabilities.

It emerged after the dissolution of the USSR and is grounded in the 'Five Principles of Peaceful Coexistence', encompassing multiple dimensions: political, energy-commercial, and military-technological. On the political level, both countries coordinate positions in international organizations such as the UN, BRICS, and the Shanghai Cooperation Organisation, seeking to promote an alternative to the West. In the energy and trade sphere, Russia has found a market for its hydrocarbons in China, especially after the sanctions imposed by the West in response to the conflict in Ukraine, while Beijing secures supplies and diversifies its sources. Military cooperation takes the form of joint exercises and technology transfers, although it is marked by Russian caution regarding China's growing capacity to compete in the defence systems market.

Nevertheless, the partnership also faces vulnerabilities stemming from historical rivalries, asymmetries of interdependence, divergent strategies towards the West, and regional tensions. From NATO's perspective, this alliance represents a direct challenge to the rules-based liberal international order.

Keywords:

Russia, China, strategic partnership, international cooperation, asymmetric interdependence.

Introducción

El objeto de estudio del presente documento son las relaciones internacionales de Rusia y China, conocidas actualmente como de asociación estratégica. Al respecto, nos planteamos la siguiente cuestión: ¿en qué consiste la asociación estratégica ruso-china? En general, ¿cómo es el estado de las relaciones internacionales entre ambos actores en el primer cuarto del S. XXI?

Para satisfacer la anterior pregunta, desarrollaremos una descripción completa del objeto de estudio, abarcando los múltiples planos o dimensiones a los que se extiende la relación asociativa entre ambos actores. No obstante, como pretendemos una descripción integral, también nos ocuparemos de estudiar y recopilar los desafíos a los que se enfrente la asociación, y la percepción que de ella se tiene desde terceros actores, principalmente la OTAN. Como principal instrumento de apoyo, recurriremos a la revisión bibliográfica, empleando fuentes bibliográficas primarias, como son tratados entre ambas potencias o comunicados de instituciones oficiales, así como fuentes secundarias, como son análisis de think-tanks, estudios académicos (revistas, monografías, etc.), o medios de comunicación.

Tanto el discurso de las potencias implicadas, como la actual situación geopolítica global, nos han llevado a enmarcar la relación entre Rusia y China como una de las asociaciones internacional que más interés suscita en el resto del mundo, no solo en lo meramente académico, sino también en la esfera política, comercial-económica, tecnológica, y también en el ámbito de la seguridad y defensa. Precisamente estos han sido los campos de análisis del presente trabajo, con el deseo de ofrecer una radiología lo más completa posible del vínculo entre estos dos países.

A pesar de los múltiples beneficios mutuos tras cada uno de los planos/dimensiones de la asociación ruso-china, la principal motivación detrás de ella está en promover una alternativa al orden mundial, que ellos consideran, impuesto por Estados Unidos y Occidente. La asociación de estos dos países trasciende de la mera dimensión asiática, significativa aunque no determinante, sino que tiene el potencial de cambiar el orden mundial en los términos que lo conocemos.

Dimensión Política

Comienzo de las relaciones diplomáticas

Antes de profundizar en el análisis de los demás planos de la asociación ruso-china, es importante comenzar por cuándo empezaron dichas relaciones, lo que nos remite a la dimensión política y al enfriamiento de las tensiones vividas durante la Guerra Fría, dando lugar a los primeros acuerdos políticos.

Tras décadas de alta tensión entre la entonces Unión Soviética y la República Popular de China —tensiones que posteriormente comentaremos—, tuvo lugar un punto de inflexión que cambió por completo las relaciones que habían experimentado hasta ahora: la disolución de la Unión Soviética en 1991, dando lugar a una nueva república federal de Rusia y al fin de la Guerra Fría. La República Popular de China vio en este hecho una oportunidad para relajar las tensiones acaecidas a lo largo de las décadas, y en 1992, firmaron una declaración conjunta en la que daban comienzo al retorno de las relaciones diplomáticas, esta vez con la nueva Federación Rusa[1]. Esto supuso el comienzo de una década marcada por múltiples viajes de los presidentes de sendos países al país amigo y firmas de continuados acuerdos estratégicos de cooperación[2], demostrando así el interés en fomentar la sintonía entre ellos y el inicio de una alianza, que no solo ha perdurado hasta el día de hoy sin aparentes tensiones, sino que con el paso de los acontecimientos, se esfuerza en demostrar que cada vez está más fortalecida.

Su cooperación sienta sus bases en lo que se conoce como los «Cinco Principios de Coexistencia Pacífica»[3]: el respeto a la soberanía e integridad territorial de cada país; la no agresión mutua; la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados; la igualdad en las relaciones; y el beneficio mutuo.

[1] QIMAO, Chen, «Sino-Russian relations after the break-up of the Soviet Union». En G. Chufrin (Ed.), *Russia and Asia: The emerging security agenda*, Oxford University Press, 1999. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/files/books/SIPRI99Chu/SIPRI99Chu.pdf

[2] Ministry of Foreign Affairs China, «Treaty of Good-Neighborliness and Friendly Cooperation Between the People's Republic of China and the Russian Federation», julio 2001. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/zy/gb/202405/t20240531_11367098.html

[3] Los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica no surgieron en el contexto sino-ruso, sino que se establecieron para sentar las bases de la relación India-China, y a partir de ahí China ha aplicado el mismo modelo a su relación con diversas potencias, siendo uno de sus principales instrumentos de política exterior.
COLVILLE, Alex, «The Five Principles of Peaceful Coexistence». China Media Project, 2024. Disponible en: https://chinamediaproject.org/the_ccp_dictionary/five-principles-of-peaceful-coexistence/

Adoptando estos principios, ambos países consiguen entrar a una situación política no conflictiva, basada en la cooperación y el beneficio mutuo y no dirigida contra terceros países, siendo este último punto de suma importancia, sobre todo desde la perspectiva china. De manera tangible, la aplicación de esos cinco principios se puede ver reflejada a través de los siguientes mecanismos[4]:

En primer lugar, reuniones políticas anuales entre jefes de Estado y Gobierno, y periódicas entre ministros, para llevar a cabo un seguimiento de las cuestiones de mayor interés mutuo. Se ha establecido también una línea telefónica directa Pekín-Moscú entre los jefes de Estado. Merece la pena destacar la buena relación personal que mantienen Xi Jinping y Putin, aparentemente más allá del plano político. Xi Jinping se ha referido a Putin como «su mejor amigo y compañero», y queda demostrada en el notable número de ocasiones en las que ambos se han reunido, superando con creces los encuentros con cualquier otro líder mundial[5] .

Xi Jinping's Meetings with Select Foreign Leaders

Country	Leader(s)	Meetings
Russia	Vladimir Putin	41
India	Manmohan Singh, Narendra Modi	19
USA	Barack Obama, Donald Trump, Joseph Biden	17
Germany	Angela Merkel, Olaf Scholz	15
France	François Hollande, Emmanuel Macron	13
Japan	Abe Shinzo, Kishida Fumio	12
Canada	Stephen Harper, Justin Trudeau	6
Italy	Matteo Renzi, Paolo Gentiloni, Giuseppe Conte, Giorgia Meloni	6
UK	David Cameron, Theresa May, Boris Johnson, Rishi Sunak	6

Note: Includes only one-on-one meetings through March 20, 2023. Excludes telephone calls but includes virtual meetings.

Figura 1. Número de encuentros de Xi Jinping con líderes mundiales hasta marzo 2023. Fuente: CSIS China Power Project, What Are the Key Strengths of the China-Russia Relationship?», 9 de noviembre 2023. Disponible en: https://chinapower.csis.org/china-russia-relationship-strengths-benefit/

El segundo mecanismo sería coordinación bilateral para el trabajo conjunto en todos los demás ámbitos (económico, energético, comercial, etc.). Asimismo, la coordinación

[4] YI, Wang, Ministry of Foreign Affairs People's Republic of China, «A mature and stable China-Russia relationship represents a pioneering effort in forging a new model of major-country relations», 2025. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjbzhd/202503/t20250307_11570111.html

[5] CSIS China Power Project, «What Are the Key Strengths of the China-Russia Relationship?», 9 de noviembre 2023. Disponible en: https://chinapower.csis.org/china-russia-relationship-strengths-benefit/

también se halla en el alineamiento en cuestiones internacionales, ofreciendo una postura coordinada y no solapando ni contradiciéndose entre las potencias.

En tercer y último lugar, estaría la creación del Comité Chino-Ruso de Amistad, Paz y Desarrollo, una institución no gubernamental creada para ahondar el vínculo entre la sociedad china y la sociedad rusa. Actualmente desarrollan proyectos económicos relacionados con el mundo empresarial, y humanitarios[6].

Cooperación en organizaciones internacionales

Rusia y China comparten membresía en numerosas organizaciones internacionales, desde organismos con fines políticos, pasando por económicos, e incluso organismos enfocados en seguridad. Como se ha mencionado antes, uno de los pilares de la asociación entre ambos países, es coordinar su postura ante cuestiones internacionales, obteniendo una posición alineada que transmite coherencia y unidad, algo que obtiene su máxima expresión en el desempeño de ambas potencias en las organizaciones internacionales en las cuales las dos están presentes.

Dentro de las organizaciones en las cuales Rusia y China están presentes, se pueden destacar, por su relevancia y peso tanto en el plano internacional, como en el plano regional, las 3 siguientes: ONU, BRICS y Organización de Cooperación de Shanghái.

Organización de la Naciones Unidas

La relevancia de su membresía radica en su estatus como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Rusia y China mantienen una cooperación amistosa y máximo alineamiento en las cuestiones abordadas en el Consejo. Ejemplo de ello, ninguno de los dos ha vetado una resolución propuesta por el otro desde que comparten foro, y, sin embargo, votan frecuentemente en contra de otras resoluciones propuestas por Estados Unidos (16 veces hasta febrero 2025). En el gráfico siguiente se puede ver que China solo ha ejercido dos veces el veto sin ir de la mano de

[6] Russian-Asian Union of Industrialists and Entrepreneurs (RAUIE), «Russian-Chinese Committee for Friendship, Peace and Development», s.f, Disponible en: https://raspp.ru/en/company/partnery-i-chleny/russian-chinese-committee-for-friendship-peace-and-development/

Rusia, mientras que Rusia sí ha ejercido ese poder en solitario en 24 ocasiones hasta febrero 2025[7].

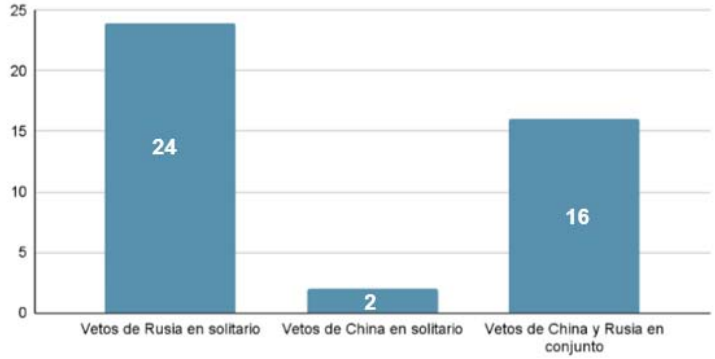


Gráfico 1. Figura 2: Ocasiones de veto ejercidas por Rusia y China en el Consejo de Seguridad. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Peace & security data hub, «Security Council Data - vetoes since 1946», 2025. Disponible en: https://psdata.un.org/dataset/DPPA-SCVETOES

Muchos de los vetos conjuntos han tenido lugar en cuestiones de seguridad de gran interés geopolítico para alguna de las dos potencias, como se observan en los reiterados vetos sobre la cuestión siria o sobre Myanmar.

BRICS

Date	Record	Record URL	Topic	China	France	United Kingdom	United States	USSR/Russian Federation
24/02/2025	9866		Ukraine	○	○	○	○	⊗
18/11/2024	9786		Sudan and South Sudan	○	○	○	○	⊗
24/04/2024	9616		Non-proliferation	○	○	○	○	⊗
28/03/2024	9591		Non-proliferation/DPRK	○	○	○	○	⊗
22/03/2024	9584		Middle East, including Palestinian question	⊗	○	○	○	⊗
25/10/2023	9453		Middle East, including Palestinian question	⊗	○	○	○	⊗
30/08/2023	9408		Mali	○	○	○	○	⊗
11/07/2023	9371		Middle East (Syria)	○	○	○	○	⊗
30/09/2022	9143		Maintenance of peace and security of Ukraine	○	○	○	○	⊗
17/11/2017	8107		Middle East (Syria)	○	○	○	○	⊗
16/11/2017	8105		Middle East (Syria)	○	○	○	○	⊗
24/10/2017	8073		Middle East (Syria)	○	○	○	○	⊗
12/04/2017	7922		Middle East (Syria)	○	○	○	○	⊗
28/02/2017	7893		Middle East (Syria)	⊗	○	○	○	⊗
05/12/2016	7825		Middle East (Syria)	⊗	○	○	○	⊗
08/10/2016	7785		Middle East (Syria)	○	○	○	○	⊗
29/07/2015	7498		2014 Letter from Ukraine (Ukraine)	○	○	○	○	⊗
08/07/2015	7481		Bosnia and Herzegovina	○	○	○	○	⊗
22/05/2014	7180		Middle East (Syria)	⊗	○	○	○	⊗
15/03/2014	7138		2014 Letter from Ukraine (Ukraine)	○	○	○	○	⊗
19/07/2012	6810		Middle East (Syria)	⊗	○	○	○	⊗
04/02/2012	6711		Middle East (Syria)	⊗	○	○	○	⊗
04/10/2011	6627		Middle East (Syria)	⊗	○	○	○	⊗
15/06/2009	6143		Georgia	○	○	○	○	⊗

Figura 2. Lista de vetos por parte de Rusia y China en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Fuente: Peace & security data hub, «Security Council Data - vetoes since 1946», 2025. Disponible en: https://psdata.un.org/dataset/DPPA-SCVETOES

[7] Peace & security data hub, «Security Council Data - vetoes since 1946», 2025. Disponible en: https://psdata.un.org/dataset/DPPA-SCVETOES

La cooperación sino-rusa dentro de los BRICS adquiere otra dimensión con respecto al Consejo de Seguridad. Mientras que siendo parte del club de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, Rusia y China consiguen un bloqueo directo a Estados Unidos y Occidente, a través de los BRICS crean un foro paralelo al bloque occidental representado en el G7. Representan a las economías emergentes en la consecución de un nuevo orden global económico alternativo al imperante.

Dentro del foro de los BRICS, Rusia y China consiguen ejercer un poder directo sobre las economías emergentes, incluyendo los miembros tradicionales —Brasil, India y Sudáfrica—, y los recién llegados —Egipto, Etiopía, Irán, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos—. El objetivo de Rusia, según unas declaraciones del viceministro de Asuntos Exteriores Sergey Ryabkov, es promover, junto con China, la autoridad del foro como un mecanismo de gobernanza global[8]. Con estas palabras se deducen dos aspectos clave: el «autodesignado» rol de líder de Rusia y China dentro de BRICS, y la ambición de llevar a los BRICS a ser un actor lo suficientemente relevante como para hablar de «mecanismo de gobernanza global».

Organización de Cooperación de Shanghái (OCS)

Esta organización es el foro regional por excelencia que comparten Rusia y China junto con India, Kazajistán, Kirguistán, Pakistán, Tayikistán y Uzbekistán. De hecho, supuso una de las principales bases para los comienzos de su asociación estratégica, que es sin duda, el motor del funcionamiento de la organización. Ambas potencias, Rusia y China, controlan los órganos de toma de decisión de la OCS, que están compuestos en proporción a aquellos miembros que aportan más presupuesto, China y Rusia[9].

La SCO ha servido para coordinar la política regional en Asia Central y regiones próximas entre las dos potencias, ejerciendo de balanza para regular la competición en la zona, así como mecanismo para resolver tensiones por los intereses de cada una de ellas en la región[10]. Originalmente, la organización estaba ideada para cuestiones de seguridad,

[8] TASS, «Russia, China equally interested in boosting cooperation within BRICS — senior diplomat», 2024. Disponible en: https://tass.com/politics/1859451

[9] ARIS, Stephen. «A new model of Asian regionalism: Does the Shanghai Cooperation Organisation have more potential than ASEAN?», Cambridge Review of International Affairs, 2009.

[10] Ídem.

resultando muy relevante para mitigar las aspiraciones separatistas de muchas zonas tanto de Rusia como de China, lucha contra el terrorismo, y ejercicios militares multilaterales[11].

Sin embargo, a lo largo de los años esta cooperación se ha replicado a otros ámbitos, abarcando también cooperación económica, cultural y humanitaria. Siguiendo la línea principal del presente trabajo, se puede observar de nuevo, como uno de los fines de esta cooperación, es forjar una alternativa a Occidente en la región, ofreciendo a los miembros de la organización un sistema de normas internacionales, pero sin estar completamente limitados por ellas[12].

Guerra de Ucrania: Perseverancia de la asociación

El 4 de febrero de 2022, Putin acudió a una reunión con el presidente Xi Jinping celebrada en China. Pocos días antes del comienzo de la invasión rusa de Ucrania, ambos países confirmaron en una declaración conjunta que «la amistad entre ambos países no tiene límites, no hay áreas prohibidas de cooperación, y el fortalecimiento de su cooperación estratégica no está dirigido contra ningún tercer país ni afectado por el panorama internacional cambiante»[13].

Como se ha señalado anteriormente, uno de los principios que definen la política exterior china es la no-agresión, motivado por los principios de coexistencia pacífica. Desde el inicio de la guerra, la postura china ha estado sujeta a observación por parte del resto del mundo, exigiendo a la partes la aplicación de mecanismos diplomáticos como la negociación, mediación y el diálogo por los que siempre ha abogado[14].

La realidad ha sido más compleja que la aplicación de unos principios que pueden llegar a interpretarse como teóricos. Por un lado, China no ha proporcionado apoyo militar a Rusia durante estos años. Sin embargo, por otro lado, China no sólo no ha condenado a Rusia en ningún momento por sus actos, sino que incluso ha condenado a la OTAN y a

[11] CSIS China Power Project. *Op. cit.*
[12] ARIS, Stephen. *Op. cit.*
[13] Kremlin, «Joint statement of the Russian federation and the people's republic of China on the international relations entering a New Era and the global sustainable development», 2022. Disponible en: http://en.kremlin.ru/supplement/5770
[14] KHAN, Mehran. «China's five principles of peaceful coexistence», Modern Diplomacy, 5 de octubre de 2024. Disponible en: https://moderndiplomacy.eu/2024/10/05/chinas-five-principles-of-peaceful-coexistence/

Estados Unidos por provocar a Rusia[15]. Es en esta posición intermedia, cumpliendo teóricamente con sus principios de no intervencionismo, pero cerca de una delgada línea próxima al apoyo a Rusia, en la que China ha encontrado la vía perfecta para asegurarse la continuación de la cooperación con Rusia, sin poner en riesgo su rol de negociador mundial.

En 2023, China hizo público un plan, denominado por ellos, de paz, conformado por 12 puntos, que Ucrania y Estados Unidos rechazaron[16]. Este plan fue precedido por un tour por Europa, acabando en Rusia, del entonces ministro de asuntos exteriores Wang Yi, dando a entender que la publicación del plan respondía a un mero interés por parte de China de mantener esa imagen de negociador, y acallar las críticas occidentales por su falta de posicionamiento[17].

A pesar de la ambigua postura china, ambas potencias parecen haber encontrado ahí un punto en su relación estratégica de conveniencia para las mismas. Prueba de ello, son las constantes declaraciones por parte de medios oficiales del gobierno chino y ruso, de las llamadas telefónicas y encuentros entre Putin y Xi Jinping, revalidando la relación entre ellos, sean cuales sean las circunstancias internacionales que rodeen esta asociación tan fructífera[18].

Dimensión Energética-Comercial

Los sectores de energía y comercio desempeñan un papel clave en el entramado de las relaciones bilaterales de la asociación estratégica ruso-china, en las que predominan intereses complementarios: Rusia, como una de las principales potencias en producción de hidrocarburos, ha encontrado en China un socio estratégico para la exportación de gas y petróleo, mientras que China, con su creciente demanda de energía y su posición como segunda economía mundial, ha consolidado a Rusia como un proveedor clave.

[15] FONG, Clara, y MAIZLAND, Lindsay. «China and Russia: Exploring ties between two authoritarian powers», Council on Foreign Relations, 20 de marzo de 2024. Disponible en: https://www.cfr.org/backgrounder/china-russia-relationship-xi-putin-taiwan-ukraine
[16] Ídem.
[17] GABUEV, A, «A fortress Russia with Chinese characteristics: a slow-motion geopolitical earthquake», Russia in Global Affairs, 2020.
[18] Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China, «Xi Jinping y el presidente ruso Vladimir Putin se reúnen con la prensa», 2025. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/zyxw/202505/t20250509_11618129.html

A su vez, el comercio bilateral ha crecido de manera sostenida, impulsado por acuerdos estratégicos e infraestructuras conjuntas. En este contexto, la cooperación energética y comercial no solo ha reforzado sus lazos económicos, sino que también ha tenido implicaciones geopolíticas significativas en el equilibrio de poder global.

Cooperación energética: Gas y petróleo

La cooperación energética ha sido uno de los pilares fundamentales de la relación Rusia-China, abarcando una amplia gama de acuerdos y proyectos de colaboración en el suministro de petróleo y gas, la energía nuclear y otras formas de energía. La Federación Rusa, como uno de los mayores productores de hidrocarburos del mundo, ha encontrado en China un socio clave para diversificar su mercado energético y reducir su dependencia de Europa, en un contexto de sanciones occidentales y daños a sus infraestructuras de suministro en Europa. Incluso, el Kremlin ha llegado a superar a Arabia Saudita como principal proveedor de petróleo de China, incrementando sus exportaciones en un 50% respecto a 2021[19]. La estatal Rosneft juega un papel clave en este vínculo, suministrando crudo a través de acuerdos a largo plazo con China National Petroleum Corporation (CNPC)[20].

Rusia mira hacia Asia y, particularmente, a China e India, en lo que a exportaciones de gas y crudo se refiere. Uno de los proyectos que ejemplifica con más claridad esta «amistad» es el Poder de Siberia, el gasoducto más grande del este de Rusia, que abarca aproximadamente 3.000 kilómetros y cuya construcción requirió una inversión de aproximadamente 55.000 millones de dólares[21]. Según el acuerdo firmado en 2014 entre Gazprom y la Corporación Nacional de Petróleo de China (CNPC), el gasoducto suministrará, de los 61.000 millones de metros cúbicos anuales de capacidad, 38.000 millones a China durante 30 años[22].

[19] Columbia University Center on Global Energy Policy. «Russia surpasses Saudi Arabia as China's top oil supplier», marzo 2023, disponible en: https://www.middleeasteye.net/news/russia-surpasses-saudi-arabia-chinas-top-oil-supplier. Fecha de la consulta 31.03.2025.
[20] Le Grand Continent. «Rusia se convierte en el mayor proveedor de petróleo para China», marzo 2025. Disponible en: https://legrandcontinent.eu/es/2025/03/27/economia-rusa-el-gigante-del-gas-gazprom-perdio-12-000-millones-de-euros-el-ano-pasado-casi-el-doble-que-en-2023/. Fecha de la consulta: 15.03.2025.
[21] TRENIN, Dimitri. «US' dual China, Russia containment won't work; governance is key, not ideology», Global Times, marzo 2021. Disponible en: https://www.globaltimes.cn/page/202103/1219627.shtml. Fecha de la consulta 01.04.2025.
[22] MILOSEVICH-JUARISTI, Mira. «Oso y dragón: el vínculo estratégico entre Rusia y China en el orden internacional post unipolar», Real Instituto ElCano, Documento ARI 1/2019, 4 de enero de 2019, disponible en

En los últimos años, el incremento del suministro de gas ruso a China se ha intensificado como una estrategia para compensar las pérdidas en el mercado europeo debido a las sanciones occidentales. Según informes recientes, Gazprom ha aumentado significativamente el volumen de gas transportado a través del gasoducto Poder de Siberia, consolidando aún más la relación energética entre ambos países[23].

Otro proyecto clave en esta cooperación es el Poder de Siberia 2, que se espera tenga una capacidad de 50.000 millones de metros cúbicos anuales, lo que incrementará la interdependencia entre ambos países. Sin embargo, según el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS), China ha mostrado reticencia en avanzar rápidamente con este proyecto, priorizando otros proveedores energéticos y asegurando precios más competitivos[24].

Rusia, por su parte, busca aumentar sus exportaciones al gigante asiático para compensar la reducción de sus ventas a Europa tras las sanciones impuestas por la invasión de Ucrania. Además, con este segundo gasoducto, Rusia refuerza su papel como uno de los principales proveedores de gas de China, en un momento en que el gigante asiático busca diversificar su matriz energética.

El tercer gran proyecto de infraestructura energética es el gasoducto de la Ruta Este, que se encuentra en desarrollo y busca ampliar aún más el suministro de gas ruso a China. Esta infraestructura permitirá incrementar el flujo energético a través de una conexión oriental que fortalecerá la seguridad energética de China y consolidará la posición de Rusia como un proveedor clave en el mercado asiático. Este proyecto, en conjunto con los gasoductos Poder de Siberia y Poder de Siberia 2, forma parte de una estrategia a largo plazo para asegurar la cooperación energética entre ambos países en un contexto de transformación geopolítica.

https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/oso-y-dragon-el-vinculo-estrategico-entre-rusia-y-china-en-el-orden-internacional-post-unipolar/

[23] El Periódico de la Energía. «Gazprom incrementa el suministro de gas a China para resarcir las pérdidas del mercado europeo», 4 de marzo de 2025. Disponible en: https://elperiodicodelaenergia.com/gazprom-incrementa-el-suministro-de-gas-a-china-para-resarcir-las-perdidas-del-mercado-europeo/. Fecha de la consulta: 25.03.2025.

[24] Global Energy Monitor. «China se está demorando con razón en el oleoducto ruso Power of Siberia 2», mayo 2024, disponible en: https://globalenergymonitor.org/es/report/china-is-rightly-dragging-its-feet-on-rus sias-power-of-siberia-2-pipeline/ Fecha de la consulta 31.03.2025.



Figura 3. Mapa de Poder de Siberia 2 y otros grandes gasoductos. Fuente: Global Gas Infrastructure Tracker, Global Energy Monitor. 2024. https://globalenergymonitor.org/es/report/china-is-rightly-dragging-its-feet-on-russias-power-of-siberia-2-pipeline/

Además, el Ártico se ha convertido en un eje de cooperación energética a considerar entre ambos países. Rusia ha promovido la explotación de los vastos recursos energéticos de esta región, como el gas natural licuado (GNL) en la península de Yamal, con el respaldo financiero y tecnológico de China, a medida que sus yacimientos continentales se agotan. Empresas chinas como la Corporación Nacional de Petróleo de China (CNPC) y la Corporación de Importación y Exportación de China (CEXIM) han invertido en proyectos como Yamal LNG y Arctic LNG 2, consolidando su presencia en el desarrollo energético del Ártico. Esta cooperación es estratégica, ya que permite a China asegurar nuevas fuentes de energía mientras que Rusia obtiene acceso a inversiones y mercados alternativos frente a las sanciones occidentales[25].

Cooperación energética: energía nuclear y otras formas de energía

Además de los hidrocarburos, la cooperación energética entre Rusia y China se extiende al ámbito de la energía nuclear. Rusia ha estado involucrada en la construcción de los

[25] KNIPP, Kersten. «China, Estados Unidos, Rusia y la carrera por el Ártico». DW. Disponible en: https://www.dw.com/es/china-estados-unidos-rusia-y-la-carrera-por-el-%C3%A1 rtico/a-72069333. Fecha de la consulta: 01.04.2025.

reactores Tianwan 7 y 8, desarrollados por Rosatom, lo que subraya la diversificación de la cooperación energética más allá de los hidrocarburos[26]; y actualmente existen proyectos en curso para fortalecer esta colaboración.

En los últimos años, también se ha observado un creciente interés en la cooperación en energías renovables, energía de hidrógeno, almacenamiento de energía y mercados de carbono[27]. Acuerdos y comunicados conjuntos en 2024 han reiterado la intención de ambos países de profundizar la colaboración en estos sectores, aprovechando el potencial de Rusia en energías renovables y la fortaleza de China en la fabricación de tecnologías verdes. Si bien los hidrocarburos siguen siendo dominantes, esta diversificación indica una visión a largo plazo de la cooperación energética, alineada con las tendencias globales de transición energética.

Expansión del comercio bilateral

En la última década, el comercio entre Rusia y China ha crecido exponencialmente, alcanzando cifras récord. Como señala Milosevich-Juaristi, este incremento responde a una estrategia de mutuo beneficio: Rusia accede a maquinaria, equipos, vehículos, electrónica y, cada vez más, productos de alta tecnología y de doble uso; mientras que China se asegura un suministro estable de materias primas, con el petróleo crudo, el carbón, el gas natural, la madera y los metales. Desde el inicio de la guerra en Ucrania, se ha observado un aumento en las exportaciones chinas de componentes electrónicos y otros artículos que podrían tener aplicaciones militares.

Desde 2021, el comercio entre ambos países ha experimentado un aumento significativo, superando los 240.000 millones de dólares en 2023[28]. Este crecimiento representa un incremento del 26,3% entre 2022 y 2023. Si bien las cifras para 2024 también indican un volumen elevado (alrededor de 237.000 - 244.800 millones de dólares), la tasa de crecimiento parece haberse ralentizado en comparación con el año anterior[29].

[26] IBÁÑEZ, Fernando. La cooperación nuclear entre Rusia y China: Proyecto Tianwan. Revista de Energía Global, 12(4), pp. 67-74.
[27] Interfax. «Energy exports from Russia to China up 4% to $46 bln in H1 – Sechin», julio 2024. Disponible en: https://interfax.com/newsroom/top-stories/104494/.
[28] Council on Foreign Relations.» China-Russia Relations», enero 2025, disponible en: https://www.cfr.org/article/china-russia-relations-january-2025.Fecha de la consulta 15.03.2025.
[29] *Ídem.*

El comercio se ha visto beneficiado por la creciente utilización del yuan en las transacciones bilaterales, lo que ha reducido la dependencia del dólar y mitigado el impacto de las sanciones impuestas por Estados Unidos y la Unión Europea[30]. Además, la inauguración de nuevos corredores comerciales, como el puente transfronterizo Blagovéshchensk-Heihe, ha reducido los tiempos de transporte y facilitado el intercambio comercial.

A pesar del crecimiento del comercio, persisten ciertas asimetrías. Mientras que Rusia exporta principalmente materias primas, China domina la exportación de productos manufacturados y tecnología avanzada; o sea, de mayor valor añadido. Esta situación ha generado preocupaciones en el Kremlin sobre una posible asimetría en la balanza comercial.

Beneficios y desafíos de la asociación energética y comercial

La cooperación energética reporta beneficios significativos, aunque asimétricos, para ambos países. China obtiene acceso a suministros energéticos cruciales para su economía en crecimiento, a menudo a precios competitivos, lo que mejora su seguridad energética. La participación en proyectos rusos también le brinda acceso a recursos y rutas estratégicas, como el Ártico. Por su parte, Rusia asegura un mercado de exportación vital para sus vastos recursos energéticos, especialmente en el contexto de las restricciones impuestas por los mercados occidentales, lo que le proporciona ingresos cruciales. La inversión y la tecnología chinas también son importantes para el desarrollo de proyectos energéticos rusos, particularmente en regiones remotas como el Ártico.

Sin embargo, esta cooperación energética también enfrenta desafíos. Existe la preocupación de que China pueda explotar la dependencia rusa para obtener condiciones más favorables. La postura cautelosa de China en algunos proyectos, como el Poder de Siberia II, sugiere que prioriza sus propios intereses estratégicos y económicos[31]. La transición energética de China hacia fuentes renovables a largo plazo

[30] ADJINACOU, Luc José. «China y Rusia alcanzan un récord comercial de 240.000 millones de euros». Cointribune, enero 2025. Disponible en: https://www.cointribune.com/es/china-y-rusia-alcanzan-un-record-comercial-de-240-000-millones-de-euros/ Fecha de la consulta 25.03.2025

[31] MILOSEVICH-JUARISTI, Mira. « Rusia y China: una relación estratégica en el siglo XXI». *Revista de Estudios Internacionales*, 41(3), 90-110.

podría reducir su dependencia de los combustibles fósiles rusos, lo que plantea un desafío para mantener a largo plazo la estrategia de exportación de energía de Rusia[32]. La asimetría de poder económico también podría generar tensiones y desafíos en la negociación de acuerdos y la distribución de beneficios[33].

A lo anterior se suma la estrategia china de diversificación de proveedores energéticos, que busca evitar una dependencia excesiva de un solo socio. Pekín no renuncia a sus acuerdos con países de Medio Oriente y América Latina para asegurar su seguridad energética a medio y largo plazo.

El impacto de las sanciones occidentales sobre Rusia también ha sido un factor determinante en la relación energética y comercial. Aunque China ha aumentado sus importaciones de energía rusa, ha sido cautelosa en no violar abiertamente las restricciones impuestas por Estados Unidos y la Unión Europea, lo que podría limitar el crecimiento de la cooperación a largo plazo[34].

Frente al mencionado desafío, ha tenido lugar la reciente formación del Eje Crink, una coalición entre Rusia, China, Irán y Corea del Norte que refuerza la relación estratégica entre estos países en respuesta a las sanciones occidentales[35]. Este bloque busca consolidar una estructura económica alternativa que reduzca la dependencia de los sistemas financieros occidentales, fomentando el comercio en monedas nacionales y promoviendo acuerdos energéticos estratégicos. En este contexto, Irán y Rusia han incrementado su colaboración con China, asegurando un suministro estable de petróleo y gas a Pekín, mientras que Corea del Norte ha encontrado en estos aliados una vía para sortear el aislamiento económico impuesto por Occidente[36]. Además, el uso de monedas

[32] RŮŽIČKA, Martin y ROD, Zdeněk. «Sino-Russian military nexus: new strategic shifts. Central European Institute of Asian Studies», enero 2025. Disponible en: https://ceias.eu/sino-russian-military-nexus-new-strategic-shifts/. Fecha de la consulta: 21.03.2025.
[33] MURRAY, Philip y KEIFER, Daniel. «Russia's China Gamble. Strategic Implications of a Sino-Russian Energy Economy». Military Review, noviembre 2021. Disponible en: https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024/10/ari128-2024-m ilosevich-las-raices-de-la-actual-cultura-estrategica-de-rusia.pdf. Fecha de la consulta: 01.04.2025.
[34] NG, Kelly y MA, Yi. «Cómo China se convirtió en el salvavidas de la economía de Rusia tras el inicio de la guerra en Ucrania», BBC News Mundo, 16 de mayo de 2024, disponible en https://www.bbc.com/mundo/articles/cy0l0rrnk8no. Fecha de consulta: 25.03.2025.
[35]Euronews. «Eje Crink: Así es la nueva coalición surgida de la guerra de Ucrania y las sanciones occidentales», marzo 2025. Disponible en: https://es.euronews.com/2025/03/29/eje-crank-la-nueva-coalicion-en-contra- de-eeuu-y-las-sanciones-occidentales. Fecha de consulta: 31.03.2025.
[36] WISHNICK, Elizabeth. «Russia-China-North Korea Relations: Obstacles to a Trilateral Axis», Foreign Policy Research Institute, 25 de marzo de 2025. Disponible en: https://www.fpri.org/article/2025/03/russia-china-north-korea-relations-obstacles-to-a-trilateral-axis/ . Fecha de consulta: 01.04.2025.

nacionales en los intercambios comerciales ha reducido la dependencia del dólar, fortaleciendo la autonomía económica de los miembros del eje.

A pesar de ello, la relación se basa en intereses pragmáticos y no en una verdadera convergencia estratégica a largo plazo. Mientras que los cuatro citados países buscan desafiar el dominio de Occidente, también mantienen posturas independientes en distintos frentes de la política internacional, debilitando la viabilidad futura del nuevo eje. En otro apartado continuaremos ahondando en las diferentes posturas estratégicas mantenidas por Rusia y China, así como su interdependencia asimétrica.

Dimensión Militar-Tecnológica

Acuerdos de defensa

No existe un tratado formal de defensa mutua entre Rusia y China o una alianza completa tal y como ocurre con los países aliados occidentales enmarcados en la OTAN. Si bien, sí existen algunos acuerdos y colaboraciones clave que definen sus lazos en defensa, los cuales vamos a abordar a continuación.

Tratado de Buena Vecindad y Cooperación Amistosa (2001)

Es a partir de este tratado cuando ambos actores declararon sus relaciones como «asociación estratégica», siendo el inicio oficial de la misma. En él, también se enfatizan los cinco mencionados puntos de la diplomacia china: el respeto a la soberanía e integridad territorial de cada país; la no agresión mutua; la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados; la igualdad en las relaciones; y el beneficio mutuo. Si bien no es un acuerdo exclusivamente militar, sienta las bases para una cooperación más amplia, incluso en defensa, siendo de interés para este propósito los artículos 7 y 9 del mismo.

Artículo 7:

> «In accordance with the current agreements, the contracting parties shall adopt measures to increase trust between their militaries and reduce military forces in the border areas. The contracting parties shall expand and deepen confidence building measures in the military field so as to consolidate each other's security and strengthen regional and international stability».

> «The contracting parties shall make efforts to ensure its own national security in accordance with the principle of maintaining reasonable and adequate weapons and armed forces».
>
> «The military and military technology cooperation of the contracting parties carried out in accordance with the relevant agreements are not directed at third countries».

Artículo 9:

> «When a situation arises in which one of the contracting parties deems that peace is being threatened and undermined or its security interests are involved or when it is confronted with the threat of aggression, the contracting parties shall immediately hold contacts and consultations in order to eliminate such threats»[37].

En estos artículos se puede ver la importancia que le dan ambos Estados a la defensa, especialmente las medidas de confianza mutua, transparencia e intercambio de información desmilitarización fronteriza, y transferencia de tecnología militar, para construir su relación de amistad y buena vencindad. Estos artículos se han visto materializados a lo largo del tiempo mediante ejercicios conjuntos, y ventas o transferencias de tecnologías para sistemas de armas o componentes críticos, lo que deriva en una mayor capacitación militar para ambos y, por lo tanto, contribuye de forma activa a la defensa tanto de China como de Rusia.

Otro ejemplo de materialización de este acuerdo son las consultas estratégicas sobre seguridad que mantienen en formato anual desde el año 2005, donde abordan temas de interés mutuo y fortalecen la cooperación militar bilateral, contribuyendo a fortalecer la comunicación entre sus ministerios de defensa y a coordinar sus estrategias de defensa[38].

Organización de Cooperación de Shanghái (OCS)

Si bien como se ha explicado anteriormente, la SCO ahora mismo es principalmente una organización política y económica, ésta posee desde el inicio un enfoque en la dimensión

[37] Treaty of Good-Neighborliness and Friendly Cooperation Between the People's Republic of China and the Russian Federation, 24 de julio de 2001, arts. 7 y 9. Disponible en: https://constitutii.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/02/treaty-of-good.pdf

[38] Xinhua. «China, Russia hold annual strategic security consultation», China Daily, 12 de noviembre de 2024, disponible en https://www.chinadailyhk.com/hk/article/597570.

de seguridad y defensa. Tanto Rusia como China, como miembros clave, colaboran en diversas cuestiones de seguridad, como la lucha contra el terrorismo, la estabilidad regional y el control de armamentos. La organización también fomenta la cooperación militar mediante ejercicios conjuntos e intercambio de inteligencia.

Ejercicios militares conjuntos

Como se ha enunciado, Rusia y China realizan regularmente ejercicios militares conjuntos, cuya escala y complejidad han aumentado con el tiempo. Estos ejercicios suelen involucrar fuerzas terrestres, aéreas y navales, y su objetivo es mejorar la interoperabilidad entre sus ejércitos. Estas operaciones conjuntas no solo fortalecen la interoperabilidad de sus fuerzas armadas, sino que también envían mensajes geopolíticos claros a adversarios como Estados Unidos y sus aliados occidentales y asiáticos[39].

Del análisis realizado por el European Union Institute for Security Studies (EUISS), se puede ver un claro aumento tanto en el número como en la complejidad de estos ejercicios. En la Figura 4, se observa una ruptura con la tendencia anterior, aumentando claramente la cantidad de ejercicios coincidiendo con la llegada al poder de Xi Jinping y, por parte de Rusia, la anexión de Crimea. Por otro lado, destaca el aumento paulatino en la complejidad de los ejercicios, pasando de ejercicios básicos a operaciones conjuntas más integradas, con el empleo de bases aéreas mutuas o empleo de equipamiento militar avanzado y simulaciones de guerra regional.

[39] ONDREJ DITRYCH, Alice Ekman. «Rehearsing for War. China and Russia's military exercises», European Union Institute for Security Studies, 3 de julio de 2024, disponible en https://www.iss.europa.eu/publications/briefs/rehearsing-war-china-and-russias-military-exercises.

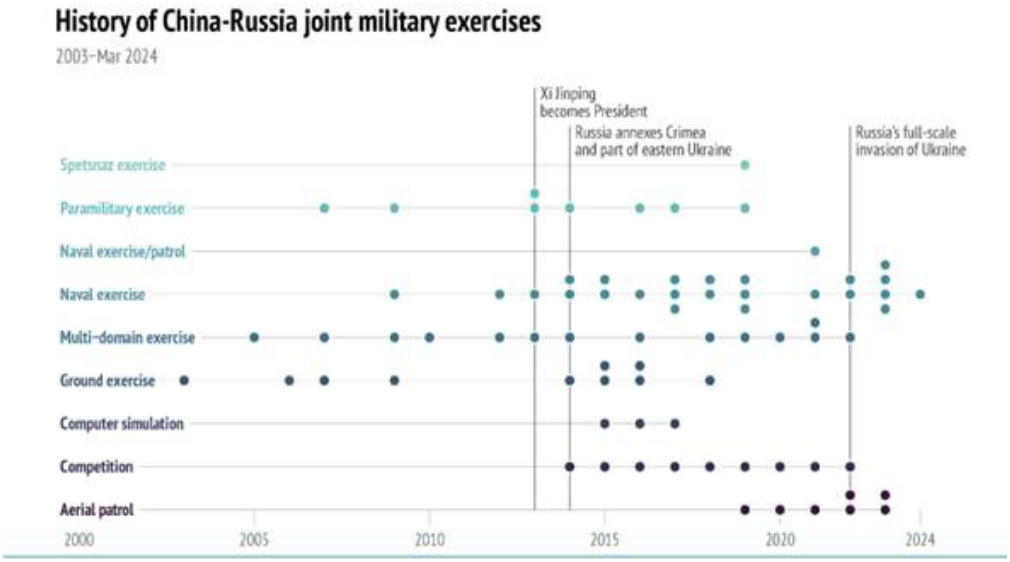


Figura 4. Ejercicios conjuntos entre Rusia y China en el periodo desde enero de 2003 a marzo de 2024. Fuente: European Union Institute for Security Studies, basada en diversos medios de comunicación chinos y taiwanes. 3 de julio de 2024, disponible en https://www.iss.europa.eu/publications/briefs/rehearsing-war-china-and-russias-military-exercises.

En los últimos años, estas maniobras se han desplazado hacia regiones más sensibles y cercanas a rivales, como el Mar de China Meridional, el Mar de Japón y, más recientemente, cerca de Alaska. Más allá del ámbito militar, estos ejercicios sirven como herramientas de disuasión y presión estratégica, y como tal han sido utilizados para desafiar la presencia occidental en Asia-Pacífico y en regiones como el Mediterráneo y el Mar Negro, además de fortalecer la cooperación con otros socios como Irán y Sudáfrica. La participación china en estos ejercicios demuestra un interés continuo en desarrollar capacidades militares junto a Rusia, especialmente en un momento en que Estados Unidos y sus aliados refuerzan su coordinación en la región. Aunque las fuerzas ruso-chinas aún no alcanzan el nivel de interoperabilidad de la OTAN, el incremento en la escala y alcance de sus ejercicios podría sentar las bases para una cooperación militar aún más profunda en el futuro[40].

[40] GORENBURG, Dmitry. (2020). «An Emerging Strategic Partnership: Trends in Russia-China Military Cooperation», George C. Marshall European Center for Security Studies, 29 de abril de 2020.

Cooperación tecnológico militar Rusia-China

La cooperación militar entre Rusia y China en el ámbito aeronáutico se remonta a la Segunda Guerra Mundial, cuando la URSS suministró a China aviones de combate para enfrentar la invasión japonesa. Tras la victoria comunista en 1950, esta colaboración se intensificó con la entrega de aviones MiG y la concesión de licencias para la producción local. Sin embargo, las tensiones entre ambos países a finales de los años 50 llevaron a China a desarrollar su propia versión del MiG-21 (J-7) sin autorización soviética. No fue hasta la década de 1990, tras el colapso de la URSS, que las relaciones se restablecieron con la compra de cazas Su-27 y Su-30 por parte de China, consolidando nuevamente su dependencia de la tecnología rusa en materia de aviación militar[41].

Entre los años 2000 y 2011, Rusia suministró a China aproximadamente 180 cazas Su-27 y Su-30, así como varios lotes de Su-30MKK y Su-30MK2. En 2015, China firmó un contrato de 2.500 millones de dólares para adquirir 24 cazas Su-35, convirtiéndose en el primer comprador extranjero de este modelo. En paralelo, China obtuvo en 1996 una licencia para fabricar 200 cazas Su-27SK en la planta de Shenyang, construida con apoyo ruso. Sin embargo, el ensamblaje solo alcanzó las 105 unidades antes de que China cancelara el contrato argumentando que había desarrollado su propia versión, el J-11. A pesar de esto, Rusia continuó proporcionando repuestos y soporte técnico para estos aviones.

La exportación de motores de aviación ha sido un pilar clave en la relación militar entre ambos países. Entre 2005 y 2016, Rusia suministró a China cientos de motores RD-93, D-30KP-2 y AL-31F para diversas aeronaves, incluyendo cazas JF-17, bombarderos H6 y transportes Il-76. En 2012, los motores representaron el 90% de las exportaciones militares rusas a China, consolidando la dependencia de la industria aeronáutica china en este ámbito. En 2016, la cooperación se amplió con un acuerdo para el suministro de repuestos y servicios técnicos, valorado en más de 65 millones de dólares, demostrando la importancia del sector aeroespacial militar en la relación entre ambos países.

Las exportaciones de material militar de Rusia a China disminuyeron después de 2006, como se puede ver en el Gráfico 2, debido a varios factores: el descontento de China

[41] KOSHKIN, Roman. «Export of Aviation Equipment In the Russian-Chinese Military-Technical Cooperation», New Defence Order Strategy, 20 de agosto de 2021, disponible en https://dfnc.ru/en/analytics/export-of-aviation-equipment-in-the-russian-chinese-military-technical-cooperation/

con los precios rusos y la baja calidad en el sostenimiento de los sistemas, así como la preocupación de Rusia por la tendencia china a copiar su tecnología para uso propio y exportación. Aunque las ventas repuntaron ligeramente después de 2011 y crecieron tras la crisis de Ucrania con la venta de sistemas S-400 y aviones Su-35, la cooperación militar entre ambos países se ha centrado más en acuerdos estratégicos que en ventas de armas.

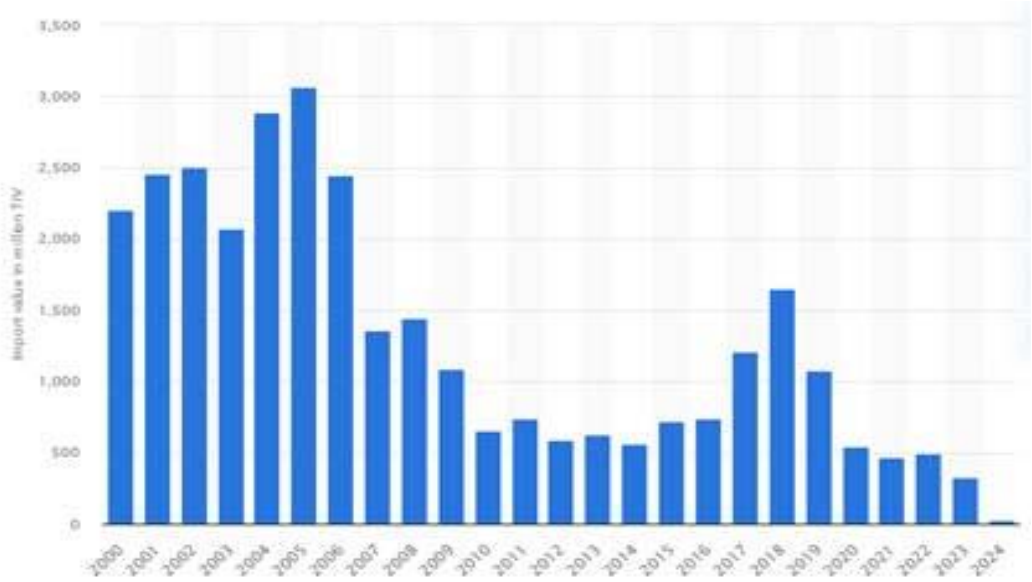


Gráfico 2. Valor estimado de las importaciones de armas rusas en China entre 2000 y 2024 (en millones de IVA). Fuente: Statista 2025 en colaboración con el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

Actualmente, Rusia enfrenta el dilema de vender tecnología avanzada a China a pesar del riesgo de copia o perder ventas en el mercado internacional mientras China desarrolla sus propios sistemas. La estrategia rusa de vender tecnología de segunda línea ha quedado obsoleta, ya que la industria china ha alcanzado un nivel comparable y ahora solo busca las armas más avanzadas. A largo plazo, China no solo reducirá aún más su dependencia de las armas rusas, sino que también se convertirá en un competidor fuerte en el mercado global de armamento.

Este aumento en la capacitación nacional de China viene como consecuencia de su interés en reducir su dependencia de tecnología extranjera en el sector de defensa, centrándose en la producción nacional de equipos como motores de aviones y radares, tradicionalmente importados de Rusia, así como el impulso al desarrollo de tecnologías

de doble uso como la inteligencia artificial y la fabricación de semiconductores. La estrategia de Xi Jinping de integrar los sistemas nacionales estratégicos busca fomentar la colaboración entre el ámbito civil y militar para impulsar la innovación y la autosuficiencia en tecnologías disruptivas. Para ello, China ha fortalecido la supervisión gubernamental sobre sectores estratégicos y, además, ha creado la Comisión Central de Ciencia y Tecnología para coordinar el desarrollo de la innovación, en línea con programas previos como *Made in China 2025* y el *Plan de Desarrollo de Inteligencia Artificial de 2017*.

Además, el país está promoviendo la cooperación entre universidades, industrias y centros de investigación para acelerar la aplicación práctica de los resultados de la investigación, especialmente en defensa. A pesar de las restricciones impuestas por Estados Unidos en su intento por frenar el avance chino en alta tecnología, China sigue aumentando su inversión en I+D, con un gasto que superó los 3 billones de yuanes en 2022 y un plan de inversión de 1.4 billones de dólares en tecnologías críticas para 2025.

Sin embargo, esta estrategia China no impide que siga habiendo espacios para colaborar con Rusia en tecnologías de defensa, ya que ambos tienen intereses cruzados y se pueden beneficiar mutuamente. Mientras que China se beneficia de la gran experiencia y conocimiento de Rusia en tecnologías militares tradicionales, como puede ser la aviación de combate, los sistemas de defensa aérea y los submarinos, Rusia podría beneficiarse de tecnologías en las que China tiene una posición más predominante como pueden ser las comunicaciones satelitales cuánticas, ciberseguridad, vehículos aéreos no tripulados o la inteligencia artificial[42].

Vulnerabilidades y Problemas en la Asociación Estratégica

En los anteriores epígrafes hemos podido constatar una creciente asociación estratégica entre Rusia y China que se extiende a múltiples dimensiones. Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que dicha asociación no está exenta de vulnerabilidades y problemas. Conocer y valorar las vulnerabilidades y problemas a los que se enfrenta la asociación

[42] RŮŽIČKA, Martin y ROD, Zdeněk. *Op. cit.*

nos reportará una visión más integral de la misma, así como un mayor número de elementos de juicio para valorar su firmeza.

Al respecto, quisiéramos destacar que las vulnerabilidades y problemas a los que haremos referencia han tenido su respectivo eco en el ámbito académico. A menudo son integrados en los análisis sobre las relaciones ruso-chinas y sirven para sostener la existencia de ciertos límites para la consecución de una alianza plena sin restricciones[43]. De hecho, existe una corriente académica más escéptica en relación a la asociación estratégica entre ambos Estados, la cual afirma su fragilidad poniendo en valor las debilidades y problemas a los que ésta se enfrenta[44]. Esta corriente de escépticos se contrapone a la corriente principal que aboga por la creciente asociación estratégica destacando el potencial de los intereses comunes y de los vínculos estratégicos.

A continuación, procederemos a exponer el conjunto de vulnerabilidades y problemas de la asociación estratégica, reuniéndolos en 4 ejes principales que nos ayudarán a que su exposición sea más ordenada.

Primer eje: Rivalidad histórica y la cuestión fronteriza

La asociación estratégica es una cuestión del presente y no tanto del pasado, porque echando la mirada atrás predominó la rivalidad. Esta rivalidad fue intensa durante los años de la Guerra Fría y tuvo tintes ideológicos, pero hunde sus raíces en la época de los tratados desiguales, a mediados del S. XIX, de donde se originan reclamaciones territoriales chinas a Rusia.

Los «tratados desiguales» es el nombre que la historiografía concede a los tratados internacionales que desde la época de 1840 fueron suscritos por el Imperio chino con diversas potencias occidentales industrializadas que, bajo su coacción militar, suponían condiciones ventajosas para ellas y desfavorables para China, incluyendo la cesión de territorio, el asentamiento de extranjeros y concesiones comerciales, hasta el punto de

[43] FONTAINE, Richard. «Taking on China and Russia», Foreing Affairs, 18 de noviembre de 2022, disponible en https://www.foreignaffairs.com/united-states/taking-china-and-russia.
[44] MILOSEVICH-JUARISTI, Mira. 2019, *Op. cit.*
BLACKWILL, Robert D. y FONTAINE, Richard. «No Limits? The China-Russia Relationship and U.S. Foreign Policy», Council on Foreing Relations, Council Special Report 99, diciembre 2024, disponible en https://www.cfr.org/report/no-limits-china-russia-relationship-and-us-foreign-policy.

dejar a China en un régimen de «semi-colonia»[45]. El Imperio ruso fue partícipe de aquellos tratados con el Imperio chino. Aprovechando la debilidad de la dinastía Qing tras la II Guerra del Opio, adquirió en 1860 un millón y medio de km^2 en la región del río Amur, así como otra serie de concesiones.



Figura 5. Mapa territorios adquiridos por el Imperio ruso a costa de China tras los Tratados Desiguales. Fuente: PARDO DE SANTAYANA, José, «La asociación estratégica chino-rusa sigue gozando de buena salud», Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 03/2023, disponible en https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/la-asociacion-estrategica-chino-rusa-sigue-gozando-de-buena-salud

Con el advenimiento de la República Popular China en el año 1949, esto es, la China comunista de Mao, no desaparecieron las intenciones rusas, ahora soviéticas, de seguir ejerciendo control sobre China, intentándola convertir en un Estado satélite de su respectivo bloque en el contexto de la Guerra Fría. No obstante, Mao no estuvo dispuesto a caer bajo la órbita soviética. Es más, aprovechó la desestalinización iniciada a partir de 1956 para acusar a la URSS de revisionista y rivalizar por el liderazgo ideológico del bloque comunista[46]. Entre otros aspectos, no aceptaba las tesis de la coexistencia pacífica con el capitalismo planteadas por Jrushchov, e inició relaciones diplomáticas aparte atrayéndose a su lado Estados comunistas como Albania o Camboya.

El carácter díscolo de China en el plano ideológico, unido a una serie de declaraciones públicas de Mao en 1964 no aceptando las fronteras entre la URSS y China por derivar

[45] RAMÍREZ RUÍZ, Raúl, «Historia de China Contemporánea», Síntesis, Madrid, 2018.
[46] VIANA, Israel. «La isla perdida de China que casi desata la Tercera Guerra Mundial en 1969», ABC Archivo, 2 de julio de 2021, disponible en https://www.abc.es/archivo/abci-isla-perdida-china-casi-desata-tercera-guerra-mundial-1969-202106172035_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.abc.es%2Farchivo%2Fabci-isla-perdida-china-casi-desata-tercera-guerra-mundial-1969-202106172035_noticia.html. Consultado a 21/05/2025.

de los tratados desiguales, dio lugar al temor soviético de una posible invasión terrestre china[47]. Entonces, Moscú decidió militarizar la frontera enviando cerca de 300.000 soldados, acrecentando los recelos de China, originando un auténtico dilema de seguridad entre ambos actores. La tensión creció hasta desembocar en una diversidad de incidentes fronterizos, destacando el enfrentamiento de marzo de 1969 en la isla de Zhenbao, en el río Ussuri, que hacía de frontera entre China y la URSS en la región de Amur, en el cual hubo centenares de bajas chinas[48].

Durante aquellos incidentes hubo un riesgo real de guerra entre China y la URSS, implicando incluso la amenaza nuclear. Por su parte, la desunión de China y Rusia fue aprovechada por los Estados Unidos de Nixon para aplicar la diplomacia triangular diseñada por Kissinger y atraerse a su favor a China. La normalización de las relaciones entre Beijing y Moscú no tuvo lugar hasta finales de la Guerra Fría, en 1989, y la disputa fronteriza se solventó con el acuerdo fronterizo de 1991 que consolidaba el statu quo y clarificaba ciertas áreas bajo disputa, concediéndole a China la soberanía sobre la isla de Zhenbao[49]. La resolución de este incidente puso la primera piedra para la consiguiente declaración conjunta de 1992 y para los sucesivos acuerdos, como el de 2001.

Así pues, desde comienzos de la década de 1990 la disputa fronteriza estuvo resuelta sobre el papel, pero ello no quiere decir que la herida esté totalmente cerrada. El Partido Comunista Chino es ante todo una fuerza nacionalista[50], y cree en el irredentismo histórico, en base al cual busca recuperar los territorios enajenados por los tratados desiguales o que en un pasado le pertenecieron[51]. Ejemplos que ilustran esta idea son los esfuerzos chinos por reintegrar Hong Kong y Macao, o la reclamación china de los archipiélagos e islas del Mar Meridional de China en base al argumento histórico de la línea de 9 puntos. Por su parte, Rusia percibe como especialmente vulnerable la frontera nororiental dada la desigualdad demográfica y económica a un lado y a otro de la frontera con China[52]. Por todo ello, la cuestión fronteriza puede seguir representando un escollo

[47] ANGUIANO ROCH, Eugenio. «Diplomacia de la República Popular China», en *China Contemporánea*, E. Anguiano Roch (ed.), pp. 179-284, Colegio de México, 2001.
[48] VIANA, Israel. *Op. cit.*
[49] *Ídem.*
[50] RAMÍREZ RUÍZ, Raúl. *Op. cit.*
[51] FUSTER LEAL, Rubén. «El estado de las fronteras de la República Popular China en el actual contexto de la nueva Ruta de la Seda», Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 58/2019, disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7264355
[52] *Ibídem*, pp. 13.

histórico para la asociación estratégica. Incluso, esta cuestión puede llegar a resurgir en momentos de crisis diplomática.

Segundo eje: Niveles de interdependencia desiguales

Entre los desafíos más destacados para la asociación estratégica, está el desajuste entre ambos actores. Rusia sigue siendo una potencia en diversos aspectos, pero su diferencial con China es notable a distintos niveles, como el demográfico, el económico y el militar[53]. Como señala la Estrategia de Seguridad estadounidense de 2022, China es la única potencia con capacidad para competir con Estados Unidos de igual a igual[54].

Como se ha anotado anteriormente, la asimetría entre ambos es notablemente perceptible en el campo económico-comercial. En el plano económico, mientras China es una gran potencia a nivel global, Rusia es solo potencia de alcance medio[55]. China es la 2ª economía del mundo y cuenta con negocios y socios comerciales a escala mundial. Por el contrario, Rusia posee una economía similar a la de Italia y su influencia comercial radicaba principalmente en la UE con la venta de hidrocarburos y materias primas, por lo que, tras la invasión de Ucrania y el aluvión de sanciones occidentales, su comercio exterior se ha visto claramente mermado. Desde la invasión a Ucrania, para poder superar el cerco económico y financiero al que le ha sometido Occidente, precisa de China y de otras economías emergentes como la India, con la contrapartida que supone el aumento de la dependencia a las mismas[56]. Así pues, como dato que refleja niveles de interdependencia desiguales, desde el año 2023, China es el primer socio comercial de Rusia, mientras que Rusia es el sexto socio comercial de China[57].

Deteniéndonos en China, la dependencia generada hacia Rusia en otros aspectos críticos no es tan exacerbada. Tal y como se ha indicado, la asociación estratégica con Rusia supone a China un plus para su seguridad energética, proveyendo recursos

[53] BAQUÉS QUESADA, Josep. «La relación estratégica entre Rusia y China: Una mirada Geopolítica», *Revista General de Marina*, 274 (5), 2018, pp. 721-730.
[54] The White House, «National Security Strategy», 2022, pp. 8, disponible en https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf
[55] CALDUCH CERVERA, Rafael. «Las relaciones entre China y Rusia: dos estrategias diferentes y un interés compartido», *Cuadernos de Estrategia* (212), 2022, pp. 99-122.
[56] GARCÍA-HERRERO, Alicia y MILOSEVICH-JUARISTI, Mira. «China y Rusia. Nacionalismo, economía y geopolítica», *Revistas ICE* (935), 2024, pp. 51-62.
[57] NG, Kelly y MA, Yi. *Op. cit.*

energéticos a precios asequibles y con un suministro estable, proporcionados mediante canales que no transitan por puntos bloqueables como Malaca o Suez. Ahora bien, China tiene bien diversificadas sus fuentes de energía y sus proveedores. Pese que Rusia haya pasado a ser en 2023 el principal exportador petróleo de China, desde este país se sigue produciendo el 55% de la energía a partir del carbón[58]. En cuento a las ventas de crudo, Rusia, aun siendo su vendedor número uno, solo le suministró el 19% del total de crudo consumido por China en 2023[59]. En definitiva, Rusia supone ser una alternativa más y uno de sus tantos proveedores.

En cambio, Rusia precisa de altas cantidades de componentes de microelectrónica (semiconductores) y otras tecnologías duales, que tan necesarios para su industria de defensa, que solo es capaz de obtener a través de China. Así, en el contexto de la Guerra de Ucrania, el 90% de los componentes de microelectrónica que importa Rusia proceden de China[60].

En el ámbito de la innovación y el desarrollo, en sectores en los que Rusia no es tan puntera, también ha pasado a depender en exclusiva de China, en tanto Occidente le ha vetado su conocimiento. Por ejemplo, Rusia carece de *expertise* en la explotación *offshore* de hidrocarburos, lo que complica la producción rusa de combustibles fósiles en regiones como el Ártico[61]. El acceso al conocimiento y la tecnología necesarios a tal efecto, a día de hoy, está limitado solo a China, debido a las sanciones impuestas por la Unión Europea y por el resto de socios occidentales, sanciones que se llevan introduciendo desde el año 2014[62].

Por ende, la autonomía estratégica de Moscú respecto a China es cuanto menos cuestionable. De profundizar en su relación estratégica con China, existe un alto riesgo

[58] International Trade Administration, «Guía Comercial del país de China: Energía», 7 de abril de 2023, disponible en: https://www.trade.gov/country-commercial-guides/china-energy. Consultado a 21/05/2025.
[59] ROCA, José A. «China importó cantidades récord de crudo en 2023», El Periódico de la Energía, 17 de abril de 2024, disponible en https://elperiodicodelaenergia.com/china-importo-cantidades-record-de-crudo-en-2023/. Consultado a 21/05/2025.
[60] NG, Kelly y MA, Yi. *Op. cit.*
[61] VAN DEN BEUKEL, Jilles y VAN GEUS, Lucia. «Russia's Unsustainable Business Model: Going All In on Oil and Gas», The Hague Centre for Strategic Studies, 19 de enero de 2021, disponible en https://hcss.nl/report/russias-unsustainable-business-model/.
[62] FUSTER LEAL, Rubén. «Connivencia ruso-china en el Ártico: explicación de la Ruta de la Seda Polar», Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 128/2021, disponible en https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8536495.

de convertirse en su socio menor, algo que, claro está, no entra dentro de los deseos del Kremlin.

Tercer eje: Mismo objetivo, diferentes estrategias

Como se ha destacado a comienzos de este documento, China y Rusia tienen un común objetivo estratégico que fortalece su asociación: la revisión del orden internacional basado en reglas dominado por Estados Unidos y la consiguiente rivalidad con la hegemonía norteamericana. Sin embargo, que el objetivo sea el mismo no significa que la estrategia para su consecución sea igual en ambos actores. De hecho, difieren al punto de llegar a ser hasta contradictorias entre sí.

China fundamenta su posición mundial en el poder económico, mientras Rusia es estratégica a nivel global gracias a sus arsenales nucleares y a su actividad militar[63]. Beijing ejerce influencia por medio del comercio, la inversión en infraestructuras y medios logísticos, la compra de deuda externa, o la expansión global de sus multinacionales. Y es en el campo económico donde más ha ahondado en la reversión del orden preexistente, impulsando la desdolarización de la economía mundial, dominando o planteando alternativas a las instituciones financieras internacionales, o reemplazando a Occidente en mercados emergentes. Por su parte, Moscú mantiene un diálogo entre iguales con Estados Unidos gracias a la disuasión nuclear, así como garantiza esferas de influencia en su entorno cercano o extiende su poder a otros escenarios internacionales, como Oriente Próximo o África, instrumentalizando medios militares.

De la naturaleza de ambas potencias y de sus respectivas estrategias, se puede deducir diferentes niveles de tolerancia al riesgo militar. En el caso de China, esa tolerancia es baja[64]. Es reacia a la inestabilidad y a cualquier sorpresa producida por la guerra, tratando de mantenerla alejada de sí[65]. China depende del comercio internacional para la consecución de su objetivo estratégico y hasta para su propia supervivencia, pues no puede permitirse el desabastecimiento de su mercado interior y de sus núcleos de

[63] CALDUCH CERVERA, Rafael. *Op. cit.*
[64] BLACKWILL, Robert D. y FONTAINE, Richard. *Op. cit.*
[65] PARDO DE SANTAYANA, José, «La asociación estratégica chino-rusa sigue gozando de buena salud», Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 03/2023, disponible en https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/la-asociacion-estrategica-chino-rusa-sigue-gozando-de-buena-salud

población. Los conflictos internacionales causan sobrecostes directos (como sanciones, fallos en la cadena de suministros, falta de materias primas, etc.) y contracciones indirectas en la economía mundial (inflación, recesión económica, etc.), que pueden afectar negativamente al comercio exterior y al desarrollo económico de economías como la China. Asimismo, el arsenal nuclear chino es todavía reducido, limitando la influencia político-militar de China a su entorno regional[66].

Por el contrario, Rusia tiene una mayor tolerancia al riesgo militar. La predisposición de las autoridades rusas a emplear las FAS, junto con un proceso de toma de decisiones simple y la claridad de los objetivos, impulsan el liderazgo ruso y le ofrecen una ventaja respecto a sus adversarios[67]. Las intervenciones militares son un instrumento más en la estrategia de reimperialización de su entorno inmediato, y, en última instancia, han garantizado la presencia rusa en lugares como Georgia, Siria o Ucrania[68]. Además, tales intervenciones se ven respaldadas gracias al ejercicio de la disuasión nuclear, alejando la intromisión militar de terceros, tal y como se ha podido comprobar en Ucrania.

En definitiva, la estrategia de ambos Estados es dispar y, en ocasiones, contradictoria entre sí. Las intervenciones militares rusas pueden afectar a los intereses de expansión económica china a corto o medio plazo[69]. Así pues, es complicado que Beijing se vea atraída o implicada directamente en alguna de las aventuras militares de Moscú. Véase la guerra en Ucrania, en la cual China, pese a no condenar a Rusia y proveerla de suministros reforzando la asociación estratégica, se ha declarado neutral y ha defendido la integridad territorial de Ucrania. Si bien, no ha dejado pasar la oportunidad de criticar el expansionismo de la OTAN[70].

[66] CALDUCH CERVERA, Rafael. *Op. cit.*
[67] LABORIE IGLESIAS, Mario. «La Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa (diciembre 2015)», Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 25/2016, disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO25-2016_ESN_Rusia_MLI.pdf.
[68] MILOSEVICH-JUARISTI, Mira. «El proceso de ´reimperialización´ de Rusia, 2000-2016», Real Instituto ElCano, Documento de Trabajo 11/2016, 15 de julio de 2016, disponible en https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/dt11-2016-milosevichjuaristi-proceso-reimperializacion-rusia-2000-2016.pdf.
[69] CALDUCH CERVERA, Rafael. *Op. cit.*
[70] RÍOS, Xulio (2022). «China ante la invasión rusa de Ucrania», *Nueva Sociedad* (301), Septiembre – Octubre 2022.

4º eje: Competición regional

El último de los más destacables desafíos a los que tendrá que hacer frente la asociación estratégica será la competición entre ambos actores por determinadas regiones. La expansión de la influencia global china ha alcanzado regiones que, como Asia Central o el Ártico, han pertenecido a la órbita de influencia histórica de Moscú.

Centrándonos en Asia Central, en el conjunto de repúblicas exsoviéticas como Kazajistán o Turkmenistán, podemos señalar que China ha irrumpido en la región por medio de poderosas inversiones económicas en infraestructuras, servicios de transporte y en el sector de la energía. De hecho, el proyecto One Belt, One Road, en su versión terrestre, comienza su ruta en estos países. Pardo Delgado resume los intereses chinos en Asia Central en: «a) corredor estratégico para enviar sus productos a Europa, b) mercado para sus productos y empresas de construcción e ingeniería y c) fuente clave de recursos energéticos»[71].

Por su parte, Rusia es el principal proveedor de seguridad de la región, en especial, a la hora de garantizar la pervivencia de los regímenes autoritarios de aquellos países. Al respecto, véase la intervención militar rusa, bajo el marco de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), que tuvo lugar en Kazajistán para sofocar las revueltas masivas acontecidas en enero de 2022. Asimismo, los hidrocarburos que se producen en esta región se conducen a los mercados de consumo por medio de viejas infraestructuras soviéticas que transcurren por territorio ruso[72]. Por este motivo, Rusia también ejerce influencia económica sobre los países de Asia Central, controlando las exportaciones de hidrocarburos.

Con todo, la influencia de China y de Rusia no ha entrado en conflicto directo al haberse producido un reparto informal de los roles que cada uno desempeña en el lugar, distinguiéndose entre proveedor de inversión y oportunidades comerciales (China) y proveedor de seguridad (Rusia)[73]. Ahora bien, no existe una estrategia conjunta para

[71] PARDO DELGADO, José Miguel. «Dinámica geopolítica en Asia Central. Cooperación y competencia entre China y Rusia», Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 13/2023, pp.5, disponible en https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2267304/Din%C3%A1mica+geopol%C3%ADtica+en+Asia+Central.+Cooperaci%C3%B3n+y+competencia+entre+China+y+Rusia.pdf.
[72] MILOSEVICH-JUARISTI, Mira. 2016. *Op. cit.*
[73] PARDO DELGADO, José Miguel. *Op. cit.*

Asia Central. De hecho, se han producido choques entre ambos países, como la oposición rusa a que China diversifique las redes de gaseoductos.

En relación con el Ártico, Rusia es una potencia preponderante, entre otros motivos, por el espacio que ocupa en la región —aproximadamente el 50%—, su tradición ártica, y su posición respecto a la Ruta Marítima del Norte, la cual controla de facto. Asimismo, Rusia ha sido, junto con Canadá, los Estados más celosos respecto a su soberanía en la región. Hasta 2013 bloqueó el ingreso de China como observador en el Consejo Ártico, debido a las críticas que este país había vertido sobre el cerrado régimen de gobernanza regional[74]. El cambio de estrategia de China, renunciando a la crítica por el ejercicio del soft power por medio de inversiones económicas y participación en negocios locales y proyectos científicos, favoreció el acercamiento a Rusia y al resto de Estados árticos.

Las circunstancias actuales, en las cuales Rusia ha quedado aislada del resto de Estados árticos por sus acciones en Ucrania, han favorecido aún más su aproximación a China. La máxima expresión de la connivencia ruso-china en el Ártico es la proyección de la Ruta de la Seda china sobre la Ruta Marítima del Norte que Rusia controla, generando una versión ártica del One Belt, One Road[75]. De todos modos, a pesar de los actuales proyectos compartidos en el Ártico, Rusia trata de impedir que los mismos recaigan bajo control exclusivo de China, exigiendo su correspondiente participación dominante[76].

De la experiencia descrita en ambas regiones se puede deducir que, de momento, Rusia y China pueden coincidir y ejercer influencia simultánea en las mismas, pero el recelo ruso a la injerencia china no ha desaparecido y será un desafío a gestionar a futuro.

La Asociación Estratégica Ruso-China y la OTAN

La asociación estratégica de Rusia y China, vista desde la perspectiva de seguridad occidental, representada en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), ha sufrido una constante evolución, al ritmo de los cambios geopolíticos que han

[74] PERREAULT, Francois. «El «tira y afloja» político sobre la gobernanza del Ártico: El viaje de China hacia la condición de Observador Permanente», en *Documentos de Seguridad y Defensa 66. Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur*, I. García Sánchez (Ed.), Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 35-63.
[75] FUSTER LEAL, Rubén. 2021. *Op. cit.*
[76] PECHKO, Kiel. «Rising Tensions and Shifting Strategies: The Evolving Dynamics of US Grand Strategy in the Arctic», The Arctic Institute, 7 de enero de 2025, disponible en https://www.thearcticinstitute.org/rising-tensions-shifting-strategies-evolving-dynamics-us-grand-strategy-arctic/. Consultado a 21/05/2025.

experimentado estos dos países en el escenario de la política internacional. Ha adquirido cada vez mayor relevancia y en los últimos años se ha considerado como una potencial amenaza. Por su parte, la asociación estratégica también se ha visto afectada y vigorizada por las implicaciones que para su seguridad nacional ha tenido las actuaciones de la OTAN y de sus respectivos aliados, sobre todo, Estados Unidos.

Para Moscú y Pekín, se han dado varios motivos para su acercamiento en el ámbito de la seguridad y defensa. Entre ellos la expansión de la OTAN y la UE hacia el Este, las conocidas como revoluciones de color auspiciadas por Occidente, la retirada unilateral de Estados Unidos del acuerdo sobre misiles antibalísticos de 1972, y el despliegue de un nuevo sistema ABM norteamericano en la periferia de Rusia y China, representando desde su punto de vista amenazas para su seguridad.

No obstante, el detonante final para que se fraguase esta asociación vino representada por la ruptura de relaciones entre Rusia y el bloque occidental como consecuencia de la crisis de Crimea en 2014, precedida por el acercamiento de Ucrania a los países del entorno OTAN, haciendo que la conveniencia de dicho entendimiento entre Rusia y China se convirtiese en una prioridad de primer orden. Y es que, en palabras de Stronski «Ambas potencias comparten el deseo de retar los principios que rigen el orden liberal internacional de corte occidental. No obstante, su relación, presidida por una gran desconfianza, sigue siendo compleja»[77].

Es por ello que la influencia de Estados Unidos, a la cabeza de la OTAN, ha supuesto el motor principal para el desarrollo de dicho entendimiento entre ambos países, de tal forma que, si bien Rusia ha buscado en China un contrapeso a la OTAN y a la UE, para China «el entendimiento con Rusia era esencial para ganar profundidad estratégica y evitar un cerco de contención a su desarrollo económico y militar por parte de los EE. UU.» [78]. Del mismo modo que la Federación Rusa ha supuesto la clave para la modernización de las Fuerzas Armadas de China en las últimas décadas.

[77] STRONSKI, Paul y NG, Nicole. «Cooperation and Competition. Russia and China in Central Asia, the Russian Far East and the Arctic». Carnegie Endowment for International Peace, 2018.
[78] PARDO DE SANTAYANA, José. «La asociación estratégica chino-rusa», Panorama estratégico 2019. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2019.

No obstante, cabe recordar que, a día de la fecha, EE.UU. sigue contando con la fuerza militar más poderosa del mundo, lo que hace que ni Rusia ni China deseen un enfrentamiento militar convencional directo con el gigante norteamericano.

Sin embargo, de acuerdo con el *Strategic Survey 2018*, tanto Rusia como China se han decantado por una modalidad distinta de enfrentamiento geoestratégico, conocido como *Tolerence warfare*, es decir, una forma de confrontación geopolítica que se basa en retar el *statu quo* internacional, mediante un esfuerzo persistente para probar las tolerancias frente a diferentes formas de agresión contra los Estados. Para ello se utilizan diferentes técnicas, como son intentar hacer retroceder las líneas de resistencia y, en general, sondear las debilidades del país rival, por ejemplo, obteniendo ventajas tácticas contra oponentes no decididos a actuar de forma definitiva frente a las mismas[79], como sería el caso de la expansión del mar territorial de China en el mar de China o la influencia de Rusia a través del grupo «Wagner» en los diferentes regímenes africanos.

Frente a dicha estrategia, la respuesta liderada por Estados Unidos junto con el resto de sus aliados occidentales venía siendo obstaculizar las pretensiones de sus antagonistas geopolíticos con dos enfoques distintos. Por un lado, frente a China se ha venido desarrollando una respuesta principalmente económica, mediante sanciones y aranceles a la importación de ciertos productos de manufacturación china; mientras que, por otro lado, frente a la Federación Rusa se ha venido utilizando una respuesta de amplio espectro combinando medidas diplomáticas, económicas y militares[80].

En definitiva, Estados Unidos ha acabado percibiendo que una China convertida en la primera potencia comercial del mundo y una Rusia embarcada en una guerra «híbrida» contra Occidente suponen sus principales amenazas geoestratégicas, trasladando dicha percepción al resto de sus aliados por medio de la OTAN, con el fin de evitar la pérdida de la posición hegemónica internacional de la que venía disfrutando desde el fin de la Guerra Fría.

[79] The International Institute for Strategic Studies (2018) «Strategic survey 2018», The Annual Assessment of Geopolitics, 2018.
[80] PARDO DE SANTAYANA, José. 2019, *Op. Cit.*

Así se vio reflejado en el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN de 2022, firmado en Madrid, en el cual se reseñó expresamente este cambio de paradigma, concretamente en su definición del «Entorno Estratégico», como veremos a continuación.

Por un lado, el apartado 8 del mencionado «Entorno Estratégico» señala ya a Rusia como la principal amenaza para la seguridad de la Alianza, afirmando que:

> «La Federación Rusa es la amenaza más importante y directa para la seguridad de los Aliados y para la paz y la estabilidad en el área euroatlántica. Procura establecer esferas de influencia y control directo mediante la coacción, la subversión, la agresión y la anexión. Utiliza medios convencionales, cibernéticos e híbridos contra nosotros y nuestros socios. Su postura militar coercitiva, su retórica y su probada disposición a emplear la fuerza para lograr sus objetivos políticos socavan el orden internacional basado en normas».

No obstante, a continuación, remarca la intención de los países de la Alianza de no entrar en una confrontación directa con el país euroasiático, limitándose a continuar con las técnicas de presión internacional, al referir en su apartado 9 que:

> «La OTAN no busca la confrontación ni supone amenaza alguna para la Federación Rusa. Seguiremos respondiendo a las amenazas y a las acciones hostiles de Rusia con unidad y responsabilidad. Reforzaremos significativamente la disuasión y defensa de todos los Aliados, mejoraremos nuestra resiliencia frente a la coerción rusa y ayudaremos a nuestros socios a hacer frente a las injerencias maliciosas y a las agresiones […] Sin embargo, seguimos dispuestos a mantener abiertos los canales de comunicación con Moscú para gestionar y mitigar los riesgos, prevenir la escalada y aumentar la transparencia. Aspiramos a lograr la estabilidad y la capacidad de previsión en el área euroatlántica, así como entre la OTAN y la Federación Rusa».

Por otro lado, el apartado 13 identifica claramente al otro origen de tensión para los miembros de la alianza, esto es, China, reconociendo expresamente que:

> «Las aspiraciones declaradas y las políticas coercitivas de la República Popular China (RPC) desafían nuestros intereses, nuestra seguridad y nuestros valores. La RPC emplea una amplia gama de herramientas políticas, económicas y militares para ampliar su presencia en el mundo y proyectar poder, al tiempo que mantiene opaca su estrategia, sus intenciones y su rearme militar. Las operaciones híbridas y

> cibernéticas maliciosas de la RPC y su retórica de enfrentamiento y desinformación van dirigidas contra los Aliados y dañan la seguridad de la Alianza».

Pero no queda ahí, y es que, una vez señaladas las dos principales amenazas geopolíticas para los aliados atlánticos, hace una referencia clara e inequívoca al riesgo que supone la nueva relación de colaboración surgida entre ambas potencias orientales, advirtiendo claramente que:

> «La profundización de la asociación estratégica entre la República Popular China y la Federación Rusa, y sus intentos mutuos por debilitar el orden internacional basado en normas van en contra de nuestros valores e intereses»[81].

Por lo tanto, la Alianza ha señalado en uno de sus más importantes textos internacionales, que marca la agenda de ruta de la organización y de los esfuerzos políticos y militares de sus Estados miembros, a la asociación estratégica de Rusia y China como uno de los principales elementos subversivos del orden internacional occidental y una amenaza a sus intereses y valores. Percepción que se ha mantenido tras la Cumbre de Vilna, celebrada en el año 2023, al reafirmar en el apartado 25 de su comunicado final que:

> «La creciente asociación estratégica entre la República Popular China y Rusia, así como sus intentos de socavar el orden internacional basado en normas, son contrarios a nuestros valores e intereses. Pedimos a la República Popular China que desempeñe un papel constructivo como miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que condene la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, que se abstenga de apoyar el esfuerzo bélico de Rusia de cualquier modo, que deje de amplificar la falsa narrativa de Rusia que culpa a Ucrania y a la OTAN de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y que se adhiera a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. Hacemos un llamamiento especial a la República Popular China para que actúe con responsabilidad y se abstenga de proporcionar cualquier tipo de ayuda letal a Rusia»[82].

[81] Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, Madrid, 29 de junio de 2022. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/Galerias/main/nuevo_concepto_estrat_gico_de_la_otan.pdf

[82] Vilnius Summit Communiqué issued by NATO Heads of State and Government, 11 de julio de 2023, apartado 25. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm

Como podemos ver, la retórica de la Alianza ha evolucionado desde la aprobación del anterior texto, poniendo el foco ahora en la importancia de China en su apoyo a Rusia en el contexto de la guerra de Ucrania, intimando a la misma para que cese en su colaboración, lo cual pone de relieve que tanto la asociación estratégica sigue en vigor como que la amenaza que la misma supone sigue en la óptica de la Alianza. Por tanto, la OTAN es consciente de la asociación estratégica ruso-china, así como conocedora de las relaciones que dentro de ella se generan, y, poco a poco, la incorpora a su retórica, señalándola como una de las nuevas y más graves amenazas a los valores e intereses que esta Alianza representa.

Conclusiones

Del presente documento, en el que se ha descrito de manera integral la asociación estratégica ruso-china, abarcando sus diversas dimensiones o planos, así como sus vulnerabilidades y problemas y la perspectiva de terceros actores como la OTAN, podemos extraer las seis conclusiones siguientes:

En primer lugar, la cooperación política es fuerte entre ambos actores gracias a la similitud de sus objetivos (son potencias revisionistas). Esta cooperación afecta a la gobernanza de las instituciones internacionales, donde la colaboración entre ambos actores garantiza el equilibrio de poderes allá donde se encuentran las potencias occidentales, así como, a su vez, crean nuevas organizaciones paralelas que rivalizan con los foros y organizaciones líderes del orden internacional preexistente.

En segundo lugar, el comercio bilateral es uno de los principales vectores de la asociación estratégica, se nutre de la complementariedad entre ambas economías, aunque la exportación de hidrocarburos y materias primas por parte de Rusia acarrea problemas a futuros y asegura un desequilibrio en la balanza comercial a favor de China.

En tercer lugar, la Guerra de Ucrania ha reforzado la asociación estratégica, y ha supuesto para China una oportunidad para posicionarse mejor política y económicamente. Como desventaja, ha crecido la dependencia rusa hacia China.

En cuarto lugar, en el ámbito tecnológico-militar, aunque su relación está marcada por la desconfianza en ciertos aspectos y se ha visto reducido los intercambios, sigue siendo

beneficiosa en un contexto de creciente rivalidad con Occidente, con potenciales espacios de colaboración en áreas clave como la inteligencia artificial, ciberseguridad y defensa aérea. La cooperación tecnológica-militar se ha acompañado de una mayor cooperación en defensa expresada en ejercicios militares combinados. Los ejércitos de ambos países han mejorado su interoperabilidad y sus ejercicios siguen mandando un claro mensaje de unidad a Occidente, aunque cabe recordar que aún Rusia y China no están dentro de ninguna alianza militar ni gozan de un tratado de defensa mutuo, y posiblemente estén lejos de tenerlo.

En quinto lugar, el avance de la OTAN es una amenaza compartida por Rusia y China. Por su parte, la OTAN percibe la asociación ruso-china como una amenaza cada vez más relevante a sus valores e intereses.

En sexto y último lugar, si bien la asociación estratégica entre ambos actores pasa por su mejor momento, hay desafíos y vulnerabilidades que deberá hacer frente para llegar a profundizarse y consolidarse. Dichos desafíos y vulnerabilidades, reunidos en cuatro ejes principales (desconfianza histórica, niveles de interdependencia desiguales, estrategias dispares y competición regional) abren la ventana a terceros actores, como Estados Unidos, para llegar a disolver la asociación.

Carolina de Amuriza Chicharro,
Experta en Asuntos de la UE y la OTAN

Rubén Fuster Leal,
Doctorando en Universidad Complutense de Madrid

María Elena Medrano de Lara,
Experta en Industria Aeronáutica

Cristina Villanueva Marín,
Consultora de comunicación

Alberto Velázquez Clavijo,
Capitán Auditor del Cuerpo Jurídico Militar

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

100/2025 28 de noviembre de 2025



Daniel Saurín Martínez *

Origen y fundamentos teóricos de la guerra multidominio y su aplicación en la guerra de Ucrania

Origen y fundamentos teóricos de la guerra multidominio y su aplicación en la guerra de Ucrania

Resumen:

A lo largo de la historia, el progreso tecnológico ha sido uno de los factores relevantes para motivar el cambio en las doctrinas militares. La aparición de nuevos sistemas de inteligencia, armamento o logística favorecen el surgimiento de aplicaciones novedosas que, a menudo, transforman la forma de hacer la guerra y dan lugar a la revisión y renovación de esas doctrinas. En el pasado, la aparición de la ametralladora, la aeronave o el carro de combate motivaron la transición de una guerra de posiciones a la guerra mecanizada. Décadas después, el arma atómica modificó completamente el panorama de la seguridad internacional y provocó una revisión de las estrategias de defensa. Recientemente, conflictos como el ruso-ucraniano han demostrado la obsolescencia de la actual doctrina aeroterrestre y la necesidad de una nueva aproximación basada en la noción de guerra multidominio.

Palabras clave:

Guerra mecanizada, multidominio, guerra de Ucrania, doctrina militar, tecnología militar.

*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.

Daniel Saurín Martínez

Origin and theoretical basis of the multi-domain war and its application on the Ukraine war

Abstract:

Throughout History, the technological progress has been one of the main factors in encouraging change in different military doctrines. The appearance of new intelligence and logistic systems or weaponry favour the rise of new applications that often shape warfare and lead to revision and renewal of those doctrines. In the past, the emergence of the machinegun, the airplane or the tank were key to move from a positional warfare to a mechanized one. Decades after, the nuclear weapon completely modified the picture of international security and ended up in revising global defence strategies. Recently, conflicts such as the Ukrainian Russian war have proved the obsolescence of the current combined arms warfare and the urgent need of a new approach exemplified in the Mutli-domain doctrine.

Keywords:

Combined arms warfare, multidomain, Ukraine War, military doctrine, military technology.

Introducción

La participación en un conflicto armado plantea diferentes problemas a los ejércitos contendientes: abastecimiento, material, producción, instrucción y enseñanza, entre otros. Entre esos factores, la tecnología militar, su empleo y el marco doctrinal que los envuelve se interrelacionan estrechamente, resultando en una situación favorable o negativa en función de su sinergia en el campo de batalla.

Según Barry Posen[1], la doctrina militar puede considerarse como un elemento de la estrategia, que trata exclusivamente los aspectos militares En este sentido, se trata de la forma preferente de un ejército o sus diferentes ramas de luchar en los conflictos armados. De esta forma, es un reflejo de diversos factores, como la mentalidad militar del momento, la consideración de lo factible o incluso la situación política. Asimismo, estos aspectos pueden ser influidos por la innovación tecnológica, las capacidades de los posibles adversarios, la geografía y los medios disponibles. Todo esto recae en última instancia sobre las fuerzas que van a combatir.

Alex Roland considera que la tecnología tiene la habilidad de modificar la forma de combatir de los ejércitos, aunque admite que no es un factor determinante, sino que simplemente abre la puerta a múltiples posibilidades[2]. La importancia de la tecnología también se resaltó por parte de Paul Kennedy, que consideró que las potencias con mayor capacidad industrial y tecnológica son las que se imponen sobre las otras[3].

La relación recíproca entre doctrina y tecnología se ha manifestado en numerosas ocasiones a lo largo de la historia. Por ejemplo, la creación del carro de combate supuso el desarrollo de nuevas doctrinas que transformaron el campo de batalla. De la misma forma, la aparición de la aviación militar trajo consigo la consideración de un nuevo escenario en el campo de batalla, el dominio del aire, apareciendo nuevas formas de reconocimiento, ataque y transporte, entre otros aspectos. No sólo se trata del

[1] POSEN, Barry R. *The Sources of Military Doctrine. France, Britain, and Germany between the world wars*, Londres, Cornell University Press, 1984, pp. 13-14.
[2] ROLAND, Alex, *War and Technology*. Foreign Policy Research Institute, 27 de febrero de 2009. En: https://www.fpri.org/article/2009/02/war-and-technology/.
[3] KENNEDY, P. *The Rise and Fallo f the Great Powers.* Nueva York: Random House, (trad. *Auge y caída de las grandes potencias.* Barcelona: Plaza y Janés, 1994), 1987, p. 14.
Para una relación entre economía y tecnología en un conflicto, puede consultarse Pérez Gil, L. y Saurín Martínez, D. «Tecnología y economía de guerra en el conflicto de Ucrania», cuaderno de trabajo n.º 5-2024, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), 2025: https://anepe.cl/portfolio/cuaderno-de-trabajo-n5-2024/.

surgimiento de nuevos medios tecnológicos y su aplicación en el combate, sino su cooperación e integración con el resto de las armas existentes, obligando a los ejércitos a estudiar con profundidad la mejor forma de emplear sus unidades.

En los últimos años, la innovación tecnológica y su empleo novedoso en diferentes conflictos armados ha provocado la necesidad de discutir las doctrinas militares vigentes. Al igual que hace un siglo, nos encontramos en una etapa de transición en la que la investigación y la innovación están moldeando la aproximación a los conflictos armados. En este debate doctrinal, el concepto de la guerra multidominio aparece como la propuesta más congruente con las innovaciones que se están produciendo.

No obstante, este nuevo concepto hunde sus raíces en propuesta doctrinales ya formuladas hace décadas. El objetivo de este documento es analizar los fundamentos doctrinales históricos que sustentan la guerra multidominio y cómo se manifiesta en los conflictos actuales. Asimismo, se examinan la innovación y uso de nuevas tecnologías como factores relevantes en el surgimiento de las nuevas doctrinas. Para ello, se parte del estudio de la batalla profunda soviética y la guerra mecanizada alemana, surgidos en el periodo de entreguerras (1919-1939), y el desarrollo de nuevos medios adaptados a sus principios. Seguidamente, se hará un breve repaso al caso de la Operación «Tormenta del Desierto» (1991) para comprender el paso de la guerra mecanizada a la batalla aeroterrestre. Finalmente, se explican las principales características de la guerra multidominio y se analiza la guerra de Ucrania.

La doctrina soviética de la Batalla profunda

La comprensión de la batalla profunda (*gluboky boi*) debe realizarse desde el conocimiento del concepto soviético del arte operacional. En la década de los años veinte del siglo pasado, tras la participación en la Primera Guerra Mundial, el derrocamiento del régimen zarista y la guerra civil, surgieron en Rusia una serie de pensadores militares revolucionarios que plantearon alternativas totalmente diferentes a la estrategia militar que imperaba en el seno de las grandes potencias del momento.

Alexander Svechin se percató de la necesidad de plantear una nueva aproximación a la estrategia y táctica militares[4]. En primer lugar, rechazó noción de la batalla decisiva, afirmando que la batalla no era un combate único entre unidades de infantería, sino el resultado de una operación combinada de todos los hombres y equipamiento contra los del enemigo. En este sentido, destacó los factores económico e industrial de la guerra, señalando importantes cuestiones como el tiempo requerido para la movilización económica de un país, su capacidad industrial y el tiempo que podía funcionar al máximo antes de colapsar económicamente por la incapacidad para mantener ese esfuerzo en el tiempo.

Por otro lado, comprendiendo la constante evolución tecnológica y militar derivada de la aparición de nuevas tecnologías (aviación, gases, carro de combate, entre otros), advirtió que las condiciones que determinaron el curso de los eventos en guerras anteriores habían desaparecido. Afirmó que sólo en raras ocasiones las maniobras y experimentos iban a demostrar la realidad de un conflicto futuro hipotético. En este sentido, consideró las operaciones de combate, los frentes, la duración de los enfrentamientos, la proporción de consumo de munición o la superioridad numérica en ciertos sectores como elementos muy complejos de calcular en tiempos de paz, abogando por la necesidad de una preparación efectiva

En esencia, definió el concepto de arte operacional indicando que «dicta un conjunto de misiones tácticas y unos requisitos logísticos de acuerdo con el objetivo de la operación»[5]. En este sentido, muestra la línea general a seguir de una operación teniendo en cuenta diferentes factores: material disponible, tiempo para las misiones, fuerzas que pueden desplegarse en un frente concreto y la naturaleza de la misión, siempre reconociendo el valor de la operación en sí frente al enfrentamiento único decisivo.

Esta visión supuso una aproximación totalmente diferente a la forma de hacer la guerra. Por ende, tanto la tecnología como el pensamiento militar debían adaptarse a un escenario en continuo cambio. La velocidad era uno de esos factores a considerar. El teórico militar Vladimir Triandafillov, en consonancia con Svechin, afirmó que el camino adecuado para el desarrollo del arte operacional debía seguir la línea del empleo total

[4] SVECHIN, A. *Estrategia*, Moscú, Voennyi vestnik, 1927, pp. 82, 137 y 147.
[5] SVECHIN, A., *Estrategia*, Op. Cit., p. 83.

de todas las capacidades para causar verdaderas y rápidas pérdidas al enemigo. Esta velocidad debía ir acompañada además de una cantidad suficiente de unidades, sin la cual el arte operacional no podía desenvolverse con total fluidez: «uno claramente debe reconocer que solo tal cantidad de fuerzas y artillería otorgan la capacidad de lograr éxito táctico»[6].

Por tanto, a lo largo de los años veinte, el arte operacional se asentó progresivamente en la mentalidad militar soviética. Sin embargo, la revolución doctrinal debía ir acompañada de medios adecuados que aprovechasen al máximo los nuevos postulados. Triandafillov destacó en repetidas ocasiones la importancia de carros veloces y medios motorizados todoterreno que cortasen las rutas de retirada enemigas y lograsen un envolvimiento táctico. De esta forma, el arte operacional, nutrido por la innovación tecnológica, la producción industrial en masa y una concepción táctica nueva, se convirtió en la doctrina a seguir en la Unión Soviética en el periodo de 1929 a 1937.

Se pusieron en marcha planes para equipar al Ejército Rojo con el material adecuado para poder desenvolverse en un escenario totalmente nuevo. La ofensiva fue considerada el aspecto fundamental sobre el que se basaba cualquier maniobra. La combinación de velocidad y ofensiva provocó que, inevitablemente, las formaciones acorazadas y mecanizadas adquirieran un atractivo destacable, especialmente a los ojos del mariscal Mijaíl Tujachevski. Contemplaba el empleo de diferentes armas para lograr la ruptura en el frente enemigo, incluyendo unidades de infantería motorizada, artillería autopropulsada, paracaidistas y bombarderos. Esta supremacía de la ofensiva alejó tanto a Triandafillov como a Tujachevski de la visión más defensiva de Svechin, que otorgaba más importancia a la estrategia de desgaste, en la que un ejército se oponía a otro mediante una mejor capacidad industrial y económica para sostener el esfuerzo bélico a largo plazo[7].

De esta forma, las operaciones en profundidad y la continuidad de los combates fueron la base del concepto de la batalla profunda. De esta manera, Tujachevski contempló la existencia de hasta cuatro escalones de asalto para el desarrollo de una ofensiva, en un marco que contemplaba tres áreas definidas: retaguardia, frente y profundidad enemiga.

[6] TRIANDAFILLOV, V. K. *Nature of the Operations of Modern Armies*, Moscú, Editorial del Estado Sección de Literatura Militar, 1929, pp. 100 y 149.
[7] SVECHIN, A., *Estrategia*, Op. Cit., p. 291.

El primer escalón consistía en aviación de caza y bombardeo, para obtener superioridad aérea en todos los aspectos; en segundo lugar, el escalón de choque debía penetrar en las defensas enemigas mediante el empleo de diversas armas; el tercer escalón entonces debía atravesar la brecha y aprovechar el éxito obtenido, avanzando lo máximo posible y sorprendiendo al enemigo; finalmente, un último escalón aseguraba el territorio conquistado[8].

El escalonamiento de las operaciones también fue defendido por el comandante de brigada (*kombrig* en ruso) Georgui Isserson, quien definió el escalonamiento en las operaciones modernas como «el incremento secuencial y continuo de los esfuerzos operativos destinados a la rotura de la resistencia enemiga a través de su total profundidad»[9]. También se mostró partidario de formaciones mecanizadas y motorizadas para la ejecución de operaciones profundas, aunque siguió defendiendo el empleo en conjunto con la caballería tradicional. En su opinión, el carácter de las operaciones sería determinado por los medios tecnológicos modernos, veloces, móviles y altamente eficientes en combate.

La batalla profunda y el arte operacional quedaron plasmados en el reglamento provisional soviético de 1936, denominado como *Vremennyy Polevoy Ustav* (*RKKA* 1936 o *PU-36)*. Las fuerzas mecanizadas se definieron como equipos de combate "consistentes en carros, artillería autopropulsada e infantería en transportes de personal, capaces de cumplir misiones independientes tanto separadas como en conjunto con otras ramas"[10]. Por otro lado, los carros se contemplaban, tanto en operaciones ofensivas como defensivas, como fuerzas de contraataque. Se los consideró como armas con gran movilidad, potencia de fuego y alta capacidad ofensiva, pudiendo llevar a cabo misiones de apoyo a infantería, neutralización de armas estacionarias, penetración, destrucción de la reserva enemiga, centros de mando, depósitos, bloqueo de rutas de retirada o como sustitutos de la artillería.

En consecuencia, se desarrollaron y produjeron diferentes modelos de carro en función de su propósito en el campo de batalla. De este modo aparecieron carros de apoyo

[8] Véase VLAKANCIC, P. J. «Marshal Tukhachevsky and the `Deep Battle´: An Analysis of Operational Level Soviet Tank and Mechanized Doctrine, 1935-1945», *The Land Warfare Papers* 14, 1992, p. 2.
[9] ISSERSON, G. S. The Evolution of Operational Art, Kansas, Combat Studies Institute Press, 1936, pp. 57-58.
[10] *PU-36*, 1936: p. 4 (trad. Inglés: *Provisional Field Regulations for the Red Army*, Foreign Broadcast Information Service, Springfield, 1986).

cercano a la infantería (*Nieposredstviennoy Poddierzkhi Piechoty*), carros de apoyo a largas distancias (*Dalshey Poddierzkhi Piechoty*) y carros rápidos de uso en profundidad (*Dulnogo Dieystviya*)[11]. Los primeros (T-26) y los segundos (T-28 y T-35) apoyaban el asalto de la infantería en rangos de acción de entre uno y medio y dos kilómetros y medio, mientras que los terceros (carros BT) aprovechaban el éxito de la ruptura una vez realizada. En todo este proceso, siempre se debía contar con una concentración masiva de fuerzas que garantizase el éxito, así como iniciativa por parte de los comandantes tanto a nivel táctico como operacional[12].

Por tanto, los dirigentes soviéticos no sólo modificaron drásticamente su aproximación a la estrategia y táctica militares, sino que prepararon su industria y economía para ello. La aceptación de los principios de la batalla profunda y el arte operacional implicaba la necesidad de recursos que garantizasen su desarrollo y mantenimiento tanto en tiempo de paz como en conflicto. Tujachevski también destacó la estrecha relación entre la guerra moderna y la importancia de poder mantenerla[13].

Asimismo, los teóricos militares soviéticos estaban convencidos de la importancia de un ejército de gran envergadura. Triandafillov afirmó que las fuerzas pequeñas, aunque motorizadas, no podían conquistar Estados modernos. En la misma línea, Isserson rechazó la idea de los ejércitos profesionales reducidos, indicando que no cumplían con los requisitos del contexto vigente. Incluso Svechin advirtió de la importancia de un ejército numeroso, calculando que la invasión de Moscú requeriría un ejército de casi un millón y medio de hombres, aunque también reconoció la progresiva tecnificación de los ejércitos y, por ende, la importancia de la instrucción efectiva[14].

Sin embargo, los planteamientos del arte operacional y la batalla profunda fueron abruptamente rechazados a partir de mediados de 1937, cuando Stalin mandó ejecutar al Tujachevski. Junto a él, otros partidarios de las nuevas doctrinas perecieron en las purgas estalinistas, que se extendieron hasta 1941[15]. Entre ellos, se encontraba Svechin,

[11] Véase VLAKANCIC, P.J. «Marshal Tukhachevsky and the `Deep Battle´: An Analysis of Operational Level Soviet Tank and Mechanized Doctrine, 1935-1945», Op. Cit., p. 3; HARRISON, R. W. *Architect of Soviet Victory in World War II. The Life and Theories of G.S. Isserson*, Londres, McFarland and Company Inc. Publishers, 2010, p. 76.
[12] *PU-36*, Op. Cit., p. 45; ISSERSON, G.S., Op. Cit., p. 66.
[13] Véase en McPADDEN, C. P. “Mikhail Nikolayevich Tukhachevsky (1893-1937): Practitioner and Theorist of War”, *The Land Warfare Papers* 56W, 2006, p. 14.
[14] TRIANDAFILLOV, V. K. *Nature of Operations of Modern Armies*, Op. Cit., p. 27; ISSERSON G.S. *The Evolution of Operational Art*, Op. Cit., p. 41; SVECHIN, A. *Estrategia*, Op. Cit., pp. 208-209.
[15] VLAKANCIC, P.J. «Marshal Tukhachevsky and the `Deep Battle´: An Analysis of Operational Level Soviet Tank and Mechanized Doctrine, 1935-1945», Op. Cit., p. 4.

que fue ejecutado en 1938[16]. No fue hasta dos décadas después, en el contexto del proceso de desestalinización, cuando el arte operacional y la batalla profunda se sometieron a revisión debido al impacto del arma nuclear[17].

El papel de los *Panzer* en la guerra mecanizada alemana

Debe tenerse en cuenta que la táctica y estrategia alemana de la primera mitad del siglo XX estuvieron fuertemente condicionadas por los siguientes conceptos: en primer lugar, *Schwerpunkt*[18] o la concentración de tropas en un punto decisivo; en segundo lugar, *Kesselschlacht* o "batalla de embolsamiento o caldero, en el que la maniobra de envolvimiento cobraba un papel fundamental en la destrucción de bolsas de resistencia enemigas. Ambos conceptos se desarrollaron a su máximo exponente con el avance tecnológico alemán de los años veinte y treinta.

En la década de los veinte, el general Hans von Seeckt fue el principal impulsor de la modernización del Ejército alemán. Se mostraba contrario a los ejércitos de reemplazo, aspecto que no coincidía con las teorías soviéticas. En su opinión, las masas eran inmóviles y no podían maniobrar adecuadamente. Esto llevaba a lo que él denominó como «conflicto entre hombre y material» y a establecer la diferencia entre las masas humanas y la mano del hombre. En esencia, la nueva tecnología se oponía de manera superior a las grandes cantidades de tropas. Sin embargo, según von Seeckt, la única posibilidad recaía en el esfuerzo de la mente humana contra el «material inerte». Por tanto, su solución fue la de contar con un pequeño ejército altamente adiestrado y móvil, que pudiese, en poco tiempo, neutralizar al enemigo: «cuanto más avance la ciencia técnica, más efectivamente puede dedicar sus invenciones e instrumentos al servicio del ejército y más altas serán las exigencias al soldado que manipula dicha tecnología»[19].

Entendió la estrecha relación entre la tecnología y el nuevo desarrollo doctrinal. De esta forma, para lograr la alta movilidad del ejército, la mecanización y motorización debían ser aspectos para tener en cuenta. Esta aplicación de la nueva tecnología, con los

[16] Un estudio detallado del Ejército Rojo en la Segunda Guerra Mundial y las purgas de Stalin es el de Alexander Hill: HILL, A. *The Red Army and the Second World War*. Cambridge, 2017.
[17] VLAKANCIC, P.J. «Marshal Tukhachevsky and the `Deep Battle´: An Analysis of Operational Level Soviet Tank and Mechanized Doctrine, 1935-1945», Op. Cit., pp. 29-30.
[18] Este concepto fue acuñado por primera vez por el teórico militar prusiano Carl von Clausewitz en 1832.
[19] VON SEECKT, H. *Gedanken eines Soldaten*, Berlin: Verlag für Kulturpolitik (trad. Inglés por Gilbert Waterhouse (1930): *Thoughts of a Soldier*, Londrés: Ernest Benn Limited, 1927, pp. 55-59.

principios de movilidad heredados de la cultura prusiana, se denominó «armas combinadas», donde el general consideraba la cooperación de "la aviación y los carros de combate, junto a las armas tradicionales -infantería, caballería, artillería y zapadores-"[20].

El pensamiento de von Seeckt se estableció en el manual de servicio alemán de 1921 (*Führung und Gefecht*), que enfatizaba el principio de la cooperación entre las armas y abogaba por la velocidad y la movilidad. Además, contemplaba la posibilidad de emplear camiones para el transporte de infantería y llevar a cabo persecuciones, la motorización de la artillería y el empleo de vehículos blindados para desempeñar las funciones del apoyo acorazado[21]. Estas fueron las bases del desarrollo doctrinal en la década posterior.

El ascenso de Hitler al poder trajo consigo el comienzo de un proceso intenso de rearme a partir de 1935. En este contexto, el Ejército alemán debía organizarse y equiparse siguiendo los principios que habían sido establecidos en la década anterior gracias al trabajo de von Seeckt. En este proceso, cabe destacar la figura del jefe del Estado Mayor General del Ejército (*Chef des Generalstabes des Heeres*), el general Ludwig Beck (en alemán *Generaloberst*). Bajo su mando, hacia el final de 1935 se establecieron las Tropas Acorazadas (*Panzertruppen*), con una estructura de mando propia y organizadas para cumplir objetivos de manera independiente.

La figura de Beck fue relevante en la concepción táctica y estratégica de las *Panzerdivisionen*. Estas unidades, eran la clave para desarrollar la doctrina alemana, basada fuertemente en la movilidad. En primer lugar, advirtió la importancia de conservar una tecnología actualizada y el mantenimiento de una buena reserva, "debido al acelerado envejecimiento de estos artilugios y la alta pericia necesaria en estas unidades, dado el caso en el que se sometan a un gran consumo"[22].

[20] MUÑOZ BOLAÑOS, R. «*Gott Mit Uns:* La Organización del Reichsheer durante la República de Weimar (1919-1933)», 2016, disponible en: https://www.researchgate.net/publication/309733749_GOTT_MIT_UNS_LA_ORGANIZACION_DEL_REICHSHEER_DURANTE_LA_REPUBLICA_DE_WEIMAR_1919-1933_GOTT_MIT_UNS_THE_ORGANIZATION_OF_REICHSHEER_DURING_THE_WEIMAR_REPUBLIC_1919-1933.

[21] DiNARDO, R. L. «German Armour Doctrine: Correcting the Myths», *War in History*, n. º 4, vol. 3, 1996, pp. 387-388.

[22] Informe del general Beck, 30 de diciembre de 1935, en JENTZ, T. L. *Panzertruppen. The Complete Guide to the Creation and Combat Employment of Germany´s Tank Force 1933-1942*, Atglen, Schiffer Military History, 1997, p. 24.

Por otro lado, resaltó la importancia de la presencia de carros en grandes cantidades, aprovechando la sorpresa y cumpliendo diversas funciones, así como la cooperación con diferentes armas. Afirmó que un ataque frontal contra un enemigo de características similares apenas podía considerarse exitoso sin el apoyo acorazado. En este contexto, justificó la creación de divisiones motorizadas para poseer unidades maniobrables y rápidas para su empleo operacional que tuvieran la misma capacidad que las divisiones de infantería y estuvieran listas inmediatamente para moverse[23].

Sin embargo, no todos los oficiales alemanes coincidían con la visión de Beck. Por ejemplo, el general (*Generalmajor*) Oswald Lutz y el teniente coronel Heinz Guderian abogaban por un empleo más independiente de las unidades acorazadas[24]. Guderian afirmó en *Achtung Panzer!* que algunos veían a la infantería como "la portadora de la decisión" y mostró su rechazo indicando que los carros debían priorizar "la destrucción de la defensa anticarro enemiga y la paralización o confusión de la artillería enemiga"[25].

Beck se mostró precavido a la hora de actuar en el aspecto doctrinal, eminentemente por su obligación de tener que velar por todo el Ejército alemán, no sólo por las tropas motorizadas y mecanizadas[26]. Además, debía tener en cuenta las dificultades económicas e industriales que se derivaban del ambicioso plan de rearme alemán. En 1935, calculó que Alemania necesitaría sólo para defenderse 63 divisiones y un millón y medio de hombres[27]. A pesar de todo, tanto Beck como Lutz y Guderian compartían los mismos fundamentos de movilidad, profundidad y empleo en masa.

De esta forma, la doctrina militar alemana quedó plasmada en el manual denominado *Truppenführung* de 1933. Se trata de un documento en el que se seguían contemplando los conceptos tradicionales de profundidad, envolvimiento y alta movilidad, pero aplicando las ventajas que proporcionaba el desarrollo tecnológico. En este aspecto, las tropas acorazadas tenían un papel preferente para lograr la ruptura y el aprovechamiento del éxito mediante su empleo en masa. Por tanto, si bien los fundamentos básicos

[23] Informe del general Beck, 1935-1936, en Jentz, T.L. *Panzertruppen. The Complete Guide to the Creation and Combat Employment of Germany´s Tank Force 1933-1942*, Op. Cit., pp. 24-26.
[24] HABECK, M. R. *Storm of Steel: The Development of Armor Doctrine in Germany and the Soviet Union, 1919-1939*, Nueva York, Cornell University Press, 2003, p. 194.
[25] GUDERIAN, H. *Achtung Panzer! The Development of Tank Warfare*, Londres, Cassell Military Paperbacks, 1937, pp. 220-221.
[26] HABECK, M.R. *Storm of Steel: The Development of Armor Doctrine in Germany and the Soviet Union, 1919-1939*, Op. Cit., p. 221.
[27] Beck, 1935, en HABECK. M.R. *Storm of Steel: The Development of Armor Doctrine in Germany and the Soviet Union, 1919-1939*, Op. Cit., p. 218.

doctrinales alemanes no cambiaron, el empleo de nueva tecnología sí desembocó en una aproximación diferente e innovadora en todos los aspectos, táctico, operacional y estratégico.

Dos ejemplos en la Segunda Guerra Mundial sirven para comprender la guerra mecanizada alemana y sus fundamentos. En primer lugar, durante la invasión de Francia en mayo de 1940. El grueso de las *Panzerdivisionen* penetró a través de las Ardenas y Sedán en dirección al canal de la Mancha con el objetivo de aislar a la mayor parte de las tropas aliadas en Bélgica. La movilidad de los carros, la mecanización y motorización de la artillería e infantería, la superioridad aérea y la sorpresa obtenidas permitieron el avance de los ejércitos alemanes a un ritmo nunca visto. Tan solo diez días después del comienzo de la invasión, el 20 de mayo, el XIX Cuerpo *Panzer* realizó un avance de noventa kilómetros desde el Canal del Norte hasta Abbeville, mientras que el XLI Cuerpo *Panzer* consiguió llegar a Hesdin, treinta y seis kilómetros al norte de Abbeville[28]. Este avance significó el embolsamiento las tropas aliadas que estaban combatiendo en Bélgica y que fueron sorprendidas por la movilidad alemana.

El segundo ejemplo se encuentra en las primeras semanas de la Operación Barbarroja (junio-julio de 1941). Concretamente, las fuerzas alemanas cosecharon grandes éxitos en el avance a través de Bielorrusia y Ucrania. Siguiendo las tácticas de envolvimiento y embolsamiento y, especialmente, la aplicación del concepto de *Kesselschlacht*, las unidades terrestres alemanas, apoyadas por la *Luftwaffe*, avanzaron hacia el este dejando bolsas de resistencia en la retaguardia, que fueron enfrentadas por las unidades más lentas. Las bolsas soviéticas, especialmente las de Bialistok, fueron problemáticas y supusieron un desafío, donde contraataques como el de Grodno fueron repelidos gracias en parte al apoyo aéreo[29]. Aun así, las brechas en el frente soviético fueron aprovechadas por las fuerzas acorazadas alemanas, como el avance del *Panzergruppe 2* de Guderian en Brest[30], aislando a las unidades soviéticas cercadas del resto del Ejército Rojo. De esta forma, en aproximadamente una semana, el grueso del Ejército

[28] MACKSEY, K. *Guderian: Panzer General*, Barnsley, Frontline Books, 2003, pp. 157-158.
[29] FORCZYK, R. *Tank Warfare on the Eastern Front 1941-1942. Schwerpunkt*, Barnsley, Pen & Sword Books Ltd, 2013, pp. 88-89.
[30] HALDER, F. *War Journal of Franz Halder* (trad. inglés), Kansas, Archivo del Fuerte Leavenworth, 1941, p. 165.

Occidental soviético sufrió pérdidas enormes y hacia el 3 de julio de 1941 las bolsas en Bialistok fueron despejadas siguiendo los principios alemanes de la guerra mecanizada.

La transición de una doctrina aeroterrestre al escenario multidominio

Tras la Segunda Guerra Mundial, las doctrinas militares evolucionaron aplicando los mismos principios de profundidad, movilidad y fuerzas mecanizadas que planteados durante el periodo de entreguerras. La aparición de nueva tecnología armamentística, como los misiles balísticos, las armas nucleares o el helicóptero trajo consigo una mayor complejidad a la estrategia y táctica militares. Ciertos aspectos sufrieron cambios, como la profundidad de las operaciones, la integración de todas las armas en el campo de batalla o la logística de las unidades. De esta forma, siguiendo los mismos preceptos, la guerra mecanizada (*combined arms warfare*) evolucionó a lo que se conoce como "guerra aeroterrestre", que puede definirse como el empleo conjunto de todas las armas y recursos disponibles para el cumplimiento de objetivos en todos los niveles.

Este enfoque doctrinal se plasmó en el Manual de Campaña estadounidense de 1982 (*Field Manual* 100-5), compartimentando el escenario de operaciones en tres áreas bien diferenciadas[31]. En primer lugar, está la retaguardia, considerada la zona de control de las unidades, donde se gestionan los asuntos relacionados con la logística y el despliegue de las unidades. En segundo lugar, el área cercana, donde se produce el enfrentamiento con las unidades enemigas. Se trata de la zona en disputa constante con el enemigo, donde se llevan a cabo las acciones a nivel táctico. Finalmente, una vez sobrepasadas las líneas enemigas, se encuentra la profundidad, es decir, la retaguardia del enemigo, el área en la que se debe explotar el éxito para llevar a las fuerzas enemigas al colapso y así obtener la victoria.

En esta doctrina, la nota dominante continúa siendo en palabras de Perkins «el apoyo integrado de todas las armas y servicios, junto con la integración del poderío aéreo para atacar al enemigo en diferentes niveles de magnitud»[32]. La puesta en práctica de todos

[31] PERKINS, D. G. «La Batalla multidominio. Impulsando el cambio para ganar en el futuro», Military Review, 2018, p. 46. En https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicion-Hispanoamericana/Archivos/Primer-Trimestre-2018/La-batalla-por-el-multidominio-Impulsando-el-cambio-para-ganar-en-el-futuro/.
[32] PERKINS, D. G. «La Batalla multidominio. Impulsando el cambio para ganar en el futuro», Op. Cit.

sus fundamentos ocurrió en la Guerra del Golfo, durante la Operación Tormenta del Desierto (*Desert Storm* en inglés) en enero y febrero de 1991.

Tras una exhaustiva preparación previa (Operación Escudo del Desierto o *Desert Shield*), la ofensiva de la coalición internacional se dividió en cuatro fases. Durante las dos primeras, las fuerzas aéreas debían obtener superioridad tanto a nivel estratégico como operacional, concretamente sobre Kuwait. Los objetivos eran variados, teniendo que destruir líneas de suministro, sistemas de defensa antiaérea y las unidades de la Guardia Republicana iraquí. De esta manera, se lograba la seguridad del espacio aéreo para ejecutar misiones con aparatos de ala rotatoria, pudiendo pasar a la fase tres, en la que se pretendía preparar el campo de batalla para mermar las unidades de artillería, acorazadas, mecanizadas y de infantería iraquíes, así como el grueso de sus misiles balísticos. Finalmente, la fase cuatro consistía en la ofensiva terrestre, en la que divisiones acorazadas, mecanizadas y de infantería debían tomar el control de posiciones estratégicas para garantizar el paso de las fuerzas árabes aliadas y, al mismo tiempo, impedir la retirada de las tropas iraquíes hacia su territorio[33].

La operación se llevó a cabo y completó entre el 17 de enero y el 2 de marzo de 1991, demostrando que la guerra aeroterrestre era la doctrina adecuada del combate moderno. Las unidades acorazadas trabajaron conjuntamente con la Fuerza Aérea, operando durante ochenta y nueve horas ininterrumpidamente, logrando cubrir grandes distancias en poco tiempo. La 1ª División Acorazada reclamó la destrucción de 327 carros y 368 transportes blindados de personal, entre otro tipo de material. Resultó claro que la cooperación de todas las armas era fundamental para cosechar el éxito en las operaciones, pero también evidenció la creciente complejidad de la logística y el progresivo aumento de la profundidad de los teatros de operaciones. Desde entonces, la guerra aeroterrestre ha sido la tónica dominante.

Sin embargo, los conflictos recientes de Nagorno-Karabaj, Ucrania y Gaza han puesto en tela de juicio la aproximación tradicional a la forma de combatir. Por un lado, los carros de combate han perdido su capacidad de penetración en profundidad debido a la constante amenaza de municiones merodeadoras baratas y eficaces, entre otros

[33] QUILTER, C. J. *U.S. Marines in the Persian Gulf, 1990-1991. With the I Marine Expeditionary Force in Desert Shield and Desert Storm*, Washington D.C., History and Museums Division Headquarters, 1993, p. 37.

aspectos[34]. Por otro lado, el progreso tecnológico y su aplicación al campo de batalla han generado una transparencia nunca vista que provoca que «prácticamente todos los elementos presentes en el teatro de operaciones pueden ser detectados y localizados en un plazo de tiempo muy breve»[35]. En este sentido, Perkins explica que, al contrario que en el combate aeroterrestre, en la actualidad existen numerosos adversarios que consiguen lograr sus objetivos por debajo del umbral de un conflicto armado. De esta manera, el marco doctrinal de la batalla aeroterrestre ya no puede satisfacer las necesidades de un Ejército, debiendo evolucionar a lo que se denomina guerra multidominio[36].

En este nuevo concepto, el espacio y el ciberespacio se consideran nuevos escenarios de combate, otorgando a la guerra una dimensión ampliada más allá de los tradicionales escenarios de tierra, mar y aire. Asimismo, esta doctrina considera también como parte de las operaciones las acciones que se realizan antes de la ejecución de la guerra en términos clausewitzianos. El multidominio se puede definir como la organización, práctica y empleo de capacidades y métodos a lo largo de diferentes ámbitos, entornos y funciones, en el tiempo y espacio físico, que contrarrestan la capacidad del enemigo para hacer lo mismo, ya sea en tiempo de paz o, llegado el caso, en un conflicto armado[37].

Con esta nueva definición doctrinal, también aparecen nuevos niveles dentro de la compartimentación del teatro de operaciones. La retaguardia se divide en tres zonas diferenciadas: táctica, operacional y estratégica, entendiendo la retaguardia estratégica como el propio Estado o Estados aliados (5000 kilómetros o más). A medida que se reduce la distancia física con el enemigo, encontramos la retaguardia operacional (1500 kilómetros) y la táctica (500 kilómetros). Respecto a lo que se denominaría «frente», se distingue la zona cercana y la zona de maniobra en profundidad, aspecto que, en esencia, se hereda de la guerra aeroterrestre. Finalmente, se encuentra la zona

[34] Para profundizar en el papel de los carros de combate en la Guerra de Ucrania, ver SAURÍN MARTÍNEZ, D. «Medios blindados en la ofensiva ucraniana de verano: nuevas tácticas, nuevos modelos y nuevas amenazas», Documento de Opinión IEEE 83/2023 https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2077230/Medios+blindados+en+la+ofensiva+ucraniana+de+verano+nuevas+tácticas%2C+nuevos+modelos+y+nuevas+amenazas.pdf/2954d654-6ddb-a70f-ef29-b9614436ee9a?t=1716987271851 (consultado 18/07/2025).

[35] FRÍAS SÁNCHEZ, C. J. *Rusia, Ucrania y el campo de batalla «transparente»*. Documento de Opinión IEEE 18/2024. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/rusia-ucrania-y-el-campo-de-batalla-«transparente» (consultado 28/06/2025).

[36] PERKINS, D. G. «La Batalla multidominio. Impulsando el cambio para ganar en el futuro», Op. Cit., pp. 47-48.

[37] TRADOC Army Capabilities Integration Center, *Multi-Domain Battle: Evolution of Combined Arms for the 21st Century* 2025-2040, 2017, p. 1.

operacional enemiga y su área estratégica (500 kilómetros y a partir de 1000 kilómetros)[38].

Esta complejidad de la guerra viene motivada de la aplicación novedosa de tecnología, tanto nueva como existente, a los conflictos. Como se ha mencionado, el espacio y el ciberespacio se convierten en nuevas zonas de competencia. Asimismo, la lucha por el espectro electromagnético, la gestión de la información y las tecnologías de inteligencia artificial han provocado que se produzcan enfrentamientos tanto física como virtualmente. En la guerra multidominio, no sólo se tiene en cuenta la manifestación física de la guerra, sino también la virtual e intangible, y ésta última se produce constantemente en la fase previa al conflicto armado.

Actualmente, el mundo se encuentra en un estado de multipolaridad, en el que diversas potencias (Estados Unidos, Rusia, China, India, entre otras) disponen de todos sus recursos para imponer sus intereses al resto. Frías Sánchez explica que «los contendientes tratarán de aprovechar cualquier ventaja para deshacerse de posibles competidores. Asimismo, las grandes potencias existentes intentarán evitar la aparición de nuevos Estados competidores, lo que puede conducir a nuevos conflictos»[39]. Esta forma de conflicto se manifiesta mediante campañas gubernamentales, recursos informativos (redes sociales, creación de narrativas, ciberataques), despliegue de disuasión efectiva, entre otros[40]. Por ejemplo, Rusia contempla en su nueva doctrina de uso de armas nucleares la posibilidad de respuesta con este tipo de armas en caso de sufrir un ataque convencional masivo, lo que se denomina disuasión por castigo[41]. Esta disuasión efectiva se enmarca en un escenario competitivo multidominio, en el que Rusia está luchando por defender sus intereses sin pasar al enfrentamiento físico con sus competidores directos, principalmente Estados Unidos.

No obstante, la disuasión no solo se produce en la dimensión estratégica, sino también a nivel táctico. Según el concepto del *Army Futures Command* (AFC), «la preparación

[38] TRADOC Army Capabilities Integration Center, *The U.S. Army in Multi-Domain Operations 2028*, 2018, p. 8.
[39] FRÍAS SÁNCHEZ, C. J. «El futuro de la disuasión nuclear: análisis de las estrategias de las grandes potencias nucleares», en *IEEE Cuaderno de Estrategia 229. Panorama nuclear global*, p. 43. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/p/a/panorama-nuclear-global.pdf (consultado 18/07/2025).
[40] AFC, *Army Futures Command Concept for Fires 2028*, Panfleto AFC 71-20-6, 2021, p. 10.
[41] PÉREZ GIL, L. «Poderío nuclear de Rusia: nuevos planteamientos sobre capacidades y doctrina de empleo», en *IEEE Cuaderno de Estrategia 229. Panorama nuclear global*, p. 85. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/p/a/panorama-nuclear-global.pdf (consultado 18/07/2025).

del BCT (*Brigade Combat Team*) y la demostración de su letalidad otorga una credibilidad esencial para disuadir adversarios y asegurar a aliados y colaboradores»[42]. Esta disuasión y, llegado el caso, adaptabilidad en un hipotético conflicto armado, se basa en la sinergia de todos los dominios del teatro de operaciones. Es importante tener en cuenta que se trata de una evolución de la maniobra mecanizada, optimizando «capacidades de todos los dominios, el especto electromagnético y el entorno de la información para lograr el máximo efecto a partir de los recursos disponibles»[43].

En esta línea táctica, el multidominio especifica que se busca «destruir o derrotar enemigos forzándolos a luchar contra múltiples tipos de ataques de diferentes direcciones». De esta forma, las unidades aliadas obtendrían sorpresa y ventaja momentánea en lo que se denominan «espacios decisivos». Este concepto, evolución del tradicional punto de ruptura (*Schwerpunkt*), puede consistir en un espacio físico o en un marco de tiempo, en función de las características de la operación[44].

Asimismo, se persigue desorganizar al enemigo, atacar su cohesión y negarle la libertad de acción: «la alta velocidad y ritmo a través de diferentes dominios y entornos permite a las BCT concentrar poder de combate a un ritmo que el enemigo es incapaz de igualar». Por otro lado, al igual que en los fundamentos de la batalla profunda, se destaca el empleo de la sorpresa y la rapidez para provocar un enfrentamiento violento que lleve a la destrucción, debilitamiento y desorientación del enemigo, «al mismo tiempo que aumenta la libertad de movimiento y acción de los aliados en el dominio terrestre». Esta importancia del enfrentamiento decisivo recuerda a las doctrinas decimonónicas y a fundamentos clausewitzianos. Sin embargo, al contrario que en los fundamentos históricos alemanes o soviéticos, el objetivo es «perturbar y desintegrar en lugar de enfrentarse en batallas secuenciales de aniquilación»[45].

Al tratarse de una evolución de la guerra aeroterrestre, muchos de estos fundamentos se pueden encontrar en trabajos de teóricos militares anteriores. Por ejemplo, el británico John F. C. Fuller afirmó que, en el futuro, «flotas de carros avanzarán no contra el cuerpo del enemigo, sino contra su cerebro; ¿Qué hará entonces el cuerpo si su cerebro se

[42] AFC, *Army Futures Command Concept for Brigade Combat Team Cross-Domain Maneuver 2028*, Panfleto AFC 71-20-2, 2020, p. 10.
[43] TRADOC Army Capabilities Integration Center, *The U.S. Army in Multi-Domain Operations 2028*, Op. Cit., p. 20.
[44] AFC, *Army Futures Command Concept for Brigade Combat Team Cross-Domain Maneuver 2028*, Op. Cit., p. 11.
[45] AFC, *Army Futures Command Concept for Brigade Combat Team Cross-Domain Maneuver 2028*, Op. Cit., pp. 24-26.

paraliza?»[46]. Asimismo, Basil Liddell-Hart, indicó que las unidades militares del futuro serían ágiles y maniobrables, avanzando «en rápidos escalones hacia el interior del territorio enemigo para golpear sus puntos vitales, estableciendo, a medida que progresan, una serie de bases guarnecidas por artillería pesada e infantería»[47]. En la misma línea, Isserson destacó la importancia de la sucesión de enfrentamientos, afirmando que una operación futura «consistirá en una continua cadena de esfuerzos de combate combinados a través de la totalidad de la profundidad»[48]. Finalmente, el Guderian destacó la importancia de la «penetración en la profundidad de la defensa enemiga» y la «irrupción seguida de persecución, sobrepasando sectores del frente enemigo»[49].

En definitiva, la doctrina multidominio busca la adaptación de las nuevas tecnologías y sus diversos usos novedosos a la guerra aeroterrestre, con el objetivo de disponer de una nueva aproximación que responda a las necesidades de los actuales teatros de operaciones. En esencia, el objetivo fundamental es «la penetración en los sistemas de denegación de área para posteriormente atacar la profundidad de la defensa enemiga». Para lograrlo, es necesaria la presencia constante de fuerzas en puntos o salientes decisivos que reciban un flujo constante de unidades con libertad de maniobra y capacidad para asegurar las ganancias[50]. Se puede comprobar, que los fundamentos básicos de la guerra aeroterrestre siguen manifestándose en el multidominio. Sin embargo, esta nueva doctrina se encuentra en proceso de adaptación, en un contexto de transición tanto tecnológica como militar.

La guerra en Ucrania: doctrinas que mutan en un contexto de transición

Desde el fracaso de la toma de Kiev en las primeras semanas de la invasión de Ucrania, el conflicto pasó por un largo estancamiento durante más de dos años. Sólo después del verano de 2024, las fuerzas rusas lograron recuperar la iniciativa gracias al progresivo agotamiento de las fuerzas armadas ucranianas y a su falta de medios para reponer bajas en material y personal. Ese estancamiento se vio favorecido por el empleo de

[46] FULLER, J. F. C. *Tanks in the Great War 1914-1918*, Nueva York, E. P. Dutton and Company, 1920, p. 311.
[47] LIDDELL HART, B. H. *Paris or The Future of War*, Nueva York, E. P. Dutton and Company, 1925, p. 82.
[48] ISSERSON, G. S. *The Evolution of Operational Art*, Op. Cit., pp. 47-48.
[49] GUDERIAN, H. *Achtung Panzer! The Development of Tank Warfare*, Op. Cit., p. 222.
[50] AFC, *Army Futures Command Concept for Brigade Combat Team Cross-Domain Maneuver 2028*, Op. Cit., p. 26.

nuevos sistemas de armas, como drones, sensores de reconocimiento y elementos que mejoran la precisión, que impiden la concentración masiva de unidades para la ruptura del frente, aspecto que es fundamental en la doctrina aeroterrestre. Sólo hay que comprobar la destrucción de las columnas rusas en dirección a Kiev en marzo de 2022, la fracasada ofensiva de verano ucraniana de 2023 o la más reciente operación limitada en Kursk en 2024.

Bajo el pretexto de defender el oblast (provincia) de Sumy de una hipotética ofensiva rusa, las Fuerzas Armadas ucranianas acumularon material y unidades en territorios fronterizos, como las 80ª y 82ª brigadas aerotransportadas, equipadas con material mixto exsoviético y occidental. El 6 de agosto de 2024 una fuerza aproximada de 11.000 efectivos inició una ofensiva contra el oblast de Kursk, sorprendiendo a una cantidad similar de unidades rusas en la zona. Se realizaron avances en múltiples direcciones para sembrar confusión, con el principal eje de progresión hacia ciudad fronteriza de Sudzha.

En las primeras fases de la ofensiva, Ucrania dispuso de pequeñas fuerzas ágiles y maniobrables que, aprovechando la sorpresa inicial, consiguieron penetrar en el frente ruso hasta treinta y cinco kilómetros[51]. La táctica empleada se basó en el uso de diferentes escalones durante el asalto. Ucrania utilizó sus unidades más ágiles (las mencionadas 80ª y 82ª brigadas) como elementos de vanguardia y, seguidamente, empleó unidades de apoyo para consolidar el territorio adquirido. Además, estos escalones de retaguardia aprovecharon la confusión para envolver a unidades rusas y suprimir pequeñas bolsas de resistencia. Estos métodos no se diferencian en absoluto de los descritos anteriormente en el apartado histórico. Sin embargo, las fuerzas armadas ucranianas emplearon medios tecnológicos de manera novedosa.

En primer lugar, los ucranianos utilizaron sistemas de guerra electrónica para impedir el empleo de drones rusos, al mismo tiempo que interrumpían sus comunicaciones. Entonces, una vez garantizada la superioridad sobre el control del espacio, usaron municiones merodeadoras para atacar posiciones fortificadas, facilitando así el avance a las unidades de asalto. Incluso donde no había unidades ucranianas físicamente, se

[51] EVANS, A. «Ukraine´s Kursk Incursion: Six Month Assessment», *Institute for the Study of War*, 6 de febrero. Disponible en: https://understandingwar.org/backgrounder/ukraine's-kursk-incursion-six-month-assessment, pp. 1-5 (consultado 18/07/2025)

desplegaron unidades de drones para controlar el acceso a tales zonas, impidiendo de esta forma la libertad de maniobra a las fuerzas rusas. Estas nuevas tácticas, técnicas y procedimientos (TTP), nunca contempladas en otro conflicto, se enmarcan en la nueva guerra multidominio, en la que una de las premisas fundamentales es la obtención de superioridad en una zona mediante la negación del acceso a ella por parte de las fuerzas enemigas. La doctrina multidominio especifica que los sistemas de denegación de área enemigos deben suprimirse para crear condiciones favorables y libertad de acción, y así conseguir «mantener áreas, consolidar las ganancias y cumplir objetivos de misión»[52].

No obstante, ante esos nuevos procedimientos, las fuerzas armadas rusas se adaptaron rápidamente. Ante el éxito cosechado por los ataques electromagnéticos, Rusia reforzó el empleo de sistemas resistentes a estas medidas. Asimismo, comenzó a utilizar de forma masiva drones con guiado por fibra óptica que, aunque resistentes a los pulsos electromagnéticos, tienen un rango de alcance más limitado. Estos aparatos operan de manera diferente y son, en general, más imprecisos y frágiles, pero son imperceptibles para los sistemas de radar activos y pasivos[53]. Para solventar estos problemas, la industria rusa ha continuado mejorando el diseño de estos drones[54].

Hacia finales de agosto de 2024, la ofensiva ucraniana en Kursk comenzó a estabilizarse, a medida que las fuerzas rusas lograban hacer converger más unidades en ese territorio. Por su parte, Ucrania también cometió ciertos errores. La principal línea logística recayó sobre la carretera desde Sumy a Sudzha. Esto provocó la vulnerabilidad de la capacidad de abastecimiento de las tropas ucranianas, ya que cualquier incidencia en la ruta podía desembocar en la interrupción del suministro. Asimismo, la red de comunicaciones por satélite Starlink resultó inútil en territorio ruso, dejando incomunicadas a las unidades desplegadas. La indisponibilidad de comunicaciones adecuadas y la debilidad logística fueron problemas interrelacionados, es decir, la comunicación ineficiente influyó de manera directa en la gestión logística de las operaciones que, a su vez, ya se encontraban en condiciones negativas. A esto debe sumarse la gran eficacia de las

[52] AFC, *Army Futures Command Concept for Fires 2028*, Op. Cit., pp. 27-28.
[53] ALTMAN, H. «Inside Ukraine´s Fiber-Optic Drone War», TWZ, 28 de mayo. Disponible en: https://www.twz.com/news-features/inside-ukraines-fiber-optic-drone-war (consultado 18/07/2025).
[54] Destaca el modelo «Hortensia» que, desde diciembre de 2024, opera en Ucrania. Cuenta con una plataforma universal de armamento y un cable reforzado para evitar roturas accidentales. Para verlo en detalle, puede consultarse el siguiente enlace: https://www.youtube.com/watch?v=yS9Q8RQN1Io.

armas de medio y largo alcance rusas, como las bombas guiadas UMPK o el empleo masivo de misiles[55].

Este aspecto nos lleva a reflexionar sobre la creciente complejidad de la logística en un escenario bélico multidominio. Actualmente, el progresivo aumento de la profundidad de las operaciones y la aparición de nuevos y diversos sistemas ha repercutido directamente en la capacidad de los ejércitos ruso y ucraniano para mantener abastecidas a sus unidades. Asimismo, la transparencia del campo de batalla, derivada de la facilidad para observar y reconocer el terreno (geolocalización, sistemas no tripulados, entre otras herramientas), ha provocado un crecimiento exponencial de las amenazas a las unidades logísticas. En esta línea, la doctrina multidominio exige la dotación a las fuerzas logísticas «de movilidad, protección y agilidad para apoyar fuerzas muy dispersas con requisitos de apoyo diversos»[56].

De esta forma, la ofensiva contra Kursk comenzó siguiendo unas tácticas novedosas, empleando incluso ciertos medios modernos adecuados al concepto del multidominio. Sin embargo, la agilidad y maniobrabilidad presentes al principio no estuvieron acompañadas de una adecuada cadena logística que pudiera sostener ese esfuerzo. El resultado fue que las unidades ucranianas, sin una adecuada red de logística y contra una defensa rusa cada vez más tenaz, fueron incapaces de proseguir con la penetración. Obtuvieron la sorpresa operacional y diversificaron sus ejes de ataque, pero mientras su enfoque era propio del multidominio, su logística presentaba demasiadas limitaciones de movilidad. Esto demuestra la situación de incertidumbre doctrinal vigente en el conflicto.

Las fuerzas rusas aprovecharon la situación inestable ucraniana para comenzar, a mediados de septiembre, a lanzar una serie de contrataques destinados a mermar progresivamente la resistencia de las unidades ucranianas. La inteligencia rusa conocía la ineficiencia de la logística ucraniana y comenzó a emplear sistemas no tripulados para cortar las frágiles rutas de suministro[57]. En este aspecto, Rusia fue capaz de emplear satisfactoriamente sistemas de denegación de área a nivel táctico y operacional para

[55] PÉREZ GIL, Luis V. *Empleo de misiles rusos de largo alcance en la guerra de Ucrania.* Documento de Análisis IEEE 49/2025. https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2726226/empleo_de_misiles_rusos_2025_dieeea50.pdf/ (consultado 17/07/2025).
[56] TRADOC Army Capabilities Integration Center, *Multi-Domain Battle: Evolution of Combined Arms for the 21st Century*, Op. Cit., p. 60.
[57] TERAJIMA, A. "The rise and fall of Ukraine´s Kursk gambit", Kyiv Independent. Disponible en: https://kyivindependent.com/the-rise-and-fall-of-ukraines-kursk-gambit/ (consultado 18/07/2025).

pasar de una situación de desventaja a un control de la zona de apoyo táctico ucraniana, explotando una debilidad y adaptando sus medios para ello (drones de cable de fibra óptica y superioridad de fuegos de largo alcance).

A pesar de esto, Rusia no logró expulsar a las fuerzas ucranianas en los primeros momentos de la ofensiva. Los contrataques mecanizados rusos no lograron el éxito que deberían haber cosechado, alargando la ocupación ucraniana[58]. A lo largo de los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2024, Rusia empleó unidades de tamaño diverso (máximo tipo batallón) para mermar la capacidad de combate ucraniana, recurriendo en ocasiones a asaltos de infantería. La disposición de municiones merodeadoras, la vigilancia constante y la falta de protección de los medios acorazados fueron algunos aspectos que influyeron en el fracaso parcial de esos contrataques.

Debe considerarse que, en un escenario multidominio, las unidades mecanizadas deben contar tanto con elementos de protección activa (sistemas como el israelí *Trophy* o el ruso *Arena*) como con una total integración en todos los espectros del campo de batalla. El multidominio asume que las capacidades contracarro crecerán de forma exponencial en el futuro, suponiendo un desafío para la defensa de unidades a nivel táctico. Por ende, especifica la integración de protección pasiva y activa, sistemas de enmascaramiento y la integración de tecnología interconectada con funciones de ciberguerra y guerra electrónica. De esta forma, las unidades acorazadas y mecanizadas podrán lograr misiones contempladas en esta doctrina, como la eliminación de sistemas enemigos de denegación de área o la protección de la zona táctica de apoyo[59].

Rusia posee eficaces sistemas de protección activa, pero su implementación a gran escala es demasiado costosa y se reserva, generalmente, a los carros de combate más modernos (caso del T-90M). De esta forma, los medios mecanizados y acorazados se mostraron indefensos en las ofensivas, siendo incapaces de lograr la ventaja táctica y operacional necesaria para progresar en la profundidad ucraniana. Las fuerzas armadas rusas habían logrado perjudicar la logística ucraniana, pero, al mismo tiempo, fueron incapaces de desarrollar una operación ágil que acabase con la presencia enemiga en Kursk. En definitiva, ambos bandos desarrollaron tácticas propias del multidominio, pero

[58] EVANS, A. «Ukraine´s Kursk Incursion: Six Month Assessment», Op. Cit., p. 10.
[59] AFC, *Army Futures Command Concept for Brigade Combat Team Cross-Domain Maneuver 2028*, Op. Cit., pp. 6-9.

sin lograr alcanzar una efectividad plena en su ejecución, dejando por tanto un escenario complejo de transición doctrinal que favorecerá a aquel que logré plasmar plenamente los nuevos principios del multidominio.

Conclusiones

Se ha podido comprobar que, si bien no es un factor determinante, la innovación tecnológica es un aspecto relevante en el desarrollo de nuevas doctrinas militares. De manera similar al periodo de entreguerras, el surgimiento y empleo novedoso de armas y otros sistemas ha desembocado en la necesidad de plantear un nuevo enfoque doctrinal.

La guerra de Ucrania es el escenario en el que se puede observar la transición progresiva hacia una guerra multidominio. Si esta no se ha manifestado del todo, es por el uso de tecnología obsoleta, propia de doctrinas anteriores, que es incapaz de adaptarse a los nuevos requerimientos del multidominio. Rusia y Ucrania ya han tomado medidas para transformar sus ejércitos con fundamentos y medios adecuados, pero la realidad económica e industrial supone un desafío para esta tarea.

La economía de guerra exige desviar grandes cantidades de recursos al mantenimiento del frente. La reposición de bajas, el mantenimiento de vehículos y el reemplazo de medios destruidos, entre otros, se presentan como la prioridad ante un conflicto que es cada vez más exigente y que beneficia al que posee la mayor capacidad industrial y económica, que es Rusia.

Por tanto, se puede afirmar que las doctrinas enfrentadas en el conflicto se encuentran en fase de transición hacia nuevos planteamientos teóricos. La experiencia de batalla resulta fundamental para corroborar o refutar los diferentes enfoques doctrinales. En este aspecto, ambos ejércitos se esfuerzan en generar un escenario favorable para ese cambio.

La doctrina multidominio representa la evolución lógica y natural de la batalla aeroterrestre y la guerra mecanizada. Empleando esa base doctrinal, este nuevo enfoque toma en consideración la innovación tecnológica y la adapta a unos nuevos principios que moldearán los futuros campos de batalla. Los ejércitos deberán estudiar estos fundamentos, como la aplicación de la ciberseguridad, la guerra electrónica o el

progresivo incremento de la velocidad en los teatros de operaciones, para mostrar una disuasión efectiva y, llegado el momento, comenzar un conflicto armado en términos favorables. En este contexto, la guerra de Ucrania puede suponer el punto de inflexión para la transición al escenario multidominio.

*Daniel Saurín Martínez**
Máster en Historia Militar de España IUGM, UNED

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

101/2025 1 de diciembre de 2025



Luis Antonio González Francisco *

El Departamento del Trabajo del Frente Unido (DTFU) «herramienta líquida» del Partido Comunista de China (PCCh)

El Departamento del Trabajo del Frente Unido (DTFU) «herramienta líquida» del Partido Comunista de China (PCCh)

Resumen:

El Departamento de Trabajo del Frente Unido (DTFU) es una sección del Partido Comunista de China (PCCh). Aunque lleva décadas en funcionamiento su actividad ha pasado relativamente desapercibida hasta fechas recientes. Con el ascenso al poder del Xi Jinping, el DTFU experimentó un importante aumento de sus capacidades. Actúa indistintamente tanto en el interior de la República Popular China (RPCh) como en el extranjero. Esa circunstancia, unida a las variadas esferas en las que el DTFU desarrolla su actividad, tales como minorías étnicas, grupos religiosos o expatriados chinos entre otros, lo convierten en una poderosa herramienta de influencia del PCCh/Gobierno chino.

Palabras clave:

Departamento de Trabajo del Frente Unido; Partido Comunista de China; República Popular China; Influencia.

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.

Luis Antonio González Francisco

The United Front Work Department (UFWD) is the «liquid tool» of the Communist Party of China (CPC)

Abstract:

WThe United Front Work Department (UFWD) is a branch of the Chinese Communist Party (CPC). Although it has been operating for decades, its activities have gone relatively unnoticed until recently. With Xi Jinping's rise to power, the UFD's capabilities have significantly increased. It operates both within the People's Republic of China (PRC) and abroad. This circumstance, coupled with the varied spheres in which the UFWD operates, such as ethnic minorities, religious groups, and Chinese expatriates, among others, makes it a powerful tool of influence for the CCP/Chinese government .

Keywords:

United Front Work Department; Communist Party of China; People's Republic of China; Influence.

Antecedentes: un frente con «características chinas»

«…el frente unido, la lucha armada y la construcción del Partido son las tres "armas mágicas" del Partido Comunista Chino…».

Mao Zedong (1939) [1].

«El agua fluye ininterrumpidamente y llega a la meta:

la imagen de Lo Abismal reiterado.».

I Ching. El libro de las mutaciones. (*circa* 1122 a 221 a.C.)

En diciembre de 1921, el Comité Ejecutivo de la Internacional Comunista (Komintern) formuló originalmente la política del frente único. Sus inicios se sitúan en la época de la revolución rusa dirigida por Lenin. La citada política se sustentaba en la unión al más alto nivel posible de las organizaciones obreras para enfrentar al capitalismo. En su formulación garantizaba a los participantes en la revolución autonomía y libertad en el planteamiento de sus tesis[2].

En 1922, la dirección del Partido Comunista de China (PCCh) no se mostraba de acuerdo con esa política. Su voluntad era la de actuar de manera independiente como partido organizando e instruir a las masas de cara a la toma del poder por el proletariado. Pese a ello, el 1 de julio de 1922 se reunió el II Congreso del PCCh en el que se aprobaron tanto los estatutos como la adhesión al Komitern, todo ello sin la participación de Mao Zedong. Años después diría: «olvidé el nombre del lugar de celebración»[3].

Auspiciado por la URSS, y pese a las reticencias de Mao, en 1924 se formó el Primer Frente Unido entre el PCCh y su rival el Kuomintang (KMT) liderado por de Chiang Kai-shek. Tres años después esa alianza llegó abruptamente a su fin con el ataque masivo del KMT contra el PCCh lo que derivó en el repliegue comunista conocido como «Larga Marcha». En 1937 se anunció el Segundo Frente Unido para combatir la invasión

[1] QIUSHI: "Understand the significance of the united front in the new era", 18 de marzo de 2015, disponible en : http://en.qstheory.cn/2025-03/19/c_1079147.htm Fecha última consulta: 03.10.25.
[2] RIDELL, John: "The origins of the united front policy",5 d abril de 2011, disponible en: https://isj.org.uk/the-origins-of-the-united-front-policy/ . Fecha última consulta: 03.10.25.
[3] DÍAZ VÁZQUEZ, Julio A. "China: modelo de Mao vs. Modelo soviético", disponible en: https://www.utadeo.edu.co/sites/tadeo/files/collections/documents/field_attached_file/china_modelo_de_mao_versus_modelo_sovietico.pdf . Fecha última consulta: 03.10.25.

japonesa. Este Segundo Frente, permitió al PCCh reorganizar sus estructuras, tanto políticas como militares[4].

El 5 de enero de 1939, la dirección del PCCh, decidió organizar el «Departamento del Frente Unido Central» emitiéndose, el 20 de marzo de ese mismo año, las «Instrucciones sobre el trabajo del Frente Unido» en la que se urgía a los distintos niveles organizativos que pusiesen en marcha el Departamento del Frente Unido. En marzo de 1943, el PCCh estableció que el Comité de Organización del Comité Central del Partido, dependiente del Buró Político Central y del Secretariado, debería supervisar el trabajo del Departamento de Trabajo del Frente Unido Central[5].

A finales de 1946, el Comité Central del PCCh impulsó la labor del «Departamento de Trabajo Urbano» con el fin de estudiar y gestionar las zonas que habían estado bajo control del KMT. El 24 y el 26 de septiembre de 1948, el Comité Central del PCCh decidió «renombrar el Departamento Central de Trabajo Urbano como Departamento de Trabajo del Frente Unido Central, para administrar el trabajo en las áreas controladas por el KMT, el trabajo sobre las minorías étnicas nacionales, el trabajo del frente unido del régimen, el trabajo sobre los chinos de ultramar y el trabajo de enlace con los partidos hermanos en el Este». Para el Comité Central del PCCh, las funciones básicas del Departamento de Trabajo del Frente Unido (DTFU) eran «comprender la situación, dominar las políticas, ajustar las relaciones y organizar al personal»[6].

En este punto, tal vez no estaría por demás deslindar una serie de conceptos:

El «Frente Unido» es una coalición de grupos e individuos cuyos esfuerzos convergen con los objetivos del PCCh.

El «trabajo del Frente Unido» es la labor desplegada por el PCCh para el fortalecimiento y la expansión del Frente Unido.

[4] COLE, Allan B: "The United Front in the New China", septiembre de 1951, disponible en: https://www.jstor.org/stable/1030250?read-now=1&seq=7#page_scan_tab_contents . Fecha última consulta: 03.10.25.

[5] NEWS OF THE COMMUNIST PARTY OF CHINA, disponible en la url. http://cpc.people.com.cn/BIG5/64114/75372/5130905.html . Fecha última consulta: 03.10.25.

[6] *Op.cit*

El «Departamento de Trabajo del Frente Unido» es una sección que depende directamente del Comité Central del PCCh que ejecuta y coordina el trabajo del Frente Unido[7].

Así las cosas, entre los años 1949 (fundación de la República Popular China, RPCh) y 1956, el DTFU orientó sus esfuerzos a tratar de integrar en el nuevo sistema a los pocos ricos que no habían abandonado el país y a las clases medias urbanas para tratar de minimizar la perdida de talentos de la que adolecía la RPCh. A partir de 1978, un impulso similar motivó al DTFU para, con el fin de revitalizar la economía de la RPCh, atraer a su órbita a aquellos sectores con capital económico y/o intelectual que sobrevivieron a las purgas de Mao. Antes de estas incluso ya se trató de influir en la diáspora china para aprovechar sus conexiones con el fin de proporcionar mercados de bienes y buscar la inversión económica que precisaba la industria china[8].

Tras el ascenso al poder de Deng Xiaoping en 1978, el DTFU experimentó una revitalización sostenida en el tiempo. Sus esfuerzos fueron dirigidos a buscar la convergencia con los intereses del PCCh de nuevos grupos de interés derivados de la reforma experimentada por la economía china. En este segmento tenían cabida el nuevo empresariado, letrados o personal de trabajo de empresas extranjeras. De esta manera, el DTFU colabora con la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino (CCP) que al igual que la Asamblea Popular Nacional de China (ANP) se reúne de manera anual. Aunque la CCP hace recomendaciones al PCCh, carece de poder ejecutivo[9].

Actualmente, el DTFU se sitúa en el Secretariado del PCCh en cuyo frente está Cai Qi, miembro del Politburó del PCCh[10]. Por tanto, el DTFU no trabaja *stricto sensu* para el Gobierno, sino que sirve directamente al PCCh, un partido, que en palabras del reputado sinólogo Xulio Ríos: «…tiene una visión pronunciadamente instrumental del Estado (…) lo cierto es que (…) opera como un auténtico Estado dentro del Estado (…). Es el PCCh quien controla todas las instituciones y organizaciones, quien orienta y dirige el Estado,

[7] JOSKE, Alex: "The party speaks for you", Australian Strategic Policy Institute, 09 de julio de 2020, disponible en: https://www.aspi.org.au/report/party-speaks-you . Fecha última consulta: 03.10.25.
[8] GROOT, Gerry: "The Rise and Rise of the United Front Work Department under Xi", 24 de abril de 2018, disponible en la url. https://jamestown.org/program/the-rise-and-rise-of-the-united-front-work-department-under-xi/ . Fecha última consulta: 03.10.25.
[9] *Op.cit.*
[10] CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE: "China Primer: China's Political System", 01 de julio de 2024, disponible en: https://www.everycrsreport.com/files/2024-07-01_IF12505_b6c236a2b37935a73cb9058c1e513d798348a90c.pdf . Fecha última consulta: 03.10.25.

define el perfil e instala sus candidatos en las posiciones clave, adopta las decisiones políticas fundamentales de cada órgano del Estado y marca las estrategias, ya sean coyunturales o sistémicas. Ese papel dirigente a todos los niveles del PCCh está consagrado en la Constitución vigente»[11].

El DTFU bajo el liderazgo de Xi Jinping

En noviembre de 2012, durante el XVIII congreso del PCCh, Xi Jinping fue reelegido como integrante del Comité Permanente del Politburó sucediendo a Hu Jintao como Secretario General del PCCh. Fue nombrado presidente de la RPCh el 14 de marzo de 2013[12].

Aunque no está clara la participación directa de Xi Jinping, desde julio de 2012 comenzaría la distribución de una circular interna y confidencial de PCCh coloquialmente conocida como «Documento número 9», al ser el noveno en publicarse ese año. A partir de abril de 2013, se difundió de manera más amplia dentro del PCCh bajo el título: «Comunicado sobre el Estado Actual de la Esfera Ideológica»[13].

El documento[14], que desarrolla siete «Problemas destacables relacionados con el estado actual de la esfera ideológica»[15] y plantea cuatro propuestas de «trabajo en la esfera ideológica»[16], recoge en su introducción una serie de iniciativas para «mejorar la calidad de vida de la población» tales como «difundir el pensamiento en el ámbito cultural como la tarea política más importante; (…) ampliar y fortalecer la propaganda positiva; fortalecer la orientación sobre los problemas profundos; fortalecer la gestión de los

[11] RÍOS, Xulio: "China moderna. Una inmersión rápida" Tibidabo ediciones, Barcelona (2016).
[12] BRITANICCA: "Xi Jinping", disponible en https://www.britannica.com/biography/Xi-Jinping . Fecha última consulta: 03.10.25.
[13] CARROLL, John: "Xi Jinping Seen Through the Roadmap of 'Document 9'"JAPAN FORWARD, 23 de junio de 2024, disponible en https://japan-forward.com/xi-jinping-seen-through-the-roadmap-of-document-9/ . Fecha última consulta: 03.10.25.
[14] CHINA FILE: "Document 9: A ChinaFile Translation" 08 de noviembre de 2013, disponible en: https://www.chinafile.com/document-9-chinafile-translation . Fecha última consulta: 03.10.25.
[15] Estos serían: 1. Promoción de la democracia constitucional occidental: un intento de socavar el liderazgo actual y el sistema de gobierno del socialismo con características chinas; 2. Promover "valores universales" en un intento de debilitar los fundamentos teóricos del liderazgo del Partido; 3. Promover la sociedad civil en un intento de desmantelar la base social del partido gobernante; 4. Promover el neoliberalismo, intentando cambiar el sistema económico básico de China; 5. Promover la idea occidental del periodismo, desafiando el principio chino de que los medios de comunicación y el sistema editorial deben estar sujetos a la disciplina del Partido; 6. Promover el nihilismo histórico, intentando socavar la historia del PCCh y de la Nueva China; 7. Cuestionamiento de la Reforma y la Apertura y el carácter socialista del socialismo con características chinas; *Op.cit.*
[16] Se trataría de: 1. Fortalecer el liderazgo en la esfera ideológica; 2. Orientar a los miembros y líderes de nuestro partido a distinguir entre teorías verdaderas y falsas; 3. Adhesión inquebrantable al principio del control del Partido sobre los medios de comunicación; 4. Fortalecer conscientemente la gestión del campo de batalla ideológico.*Op.cit*.

frentes ideológicos; promover la unificación del pensamiento…» Entre otras cuestiones se critican los ataques a los líderes del PCCh «por colocarse por encima de la constitución, afirmando que China «tiene una constitución, pero no un gobierno constitucional. Algunos aún usan la frase “sueño constitucional" para distorsionar el sueño chino del gran rejuvenecimiento de la nación china»[17].

Esta última expresión fue empleada por el propio Xi Jinping el 06 de junio de 2014 el marco de una Conferencia de Asociaciones de Chinos de Ultramar en Beijing: «Mientras los chinos de ultramar están unidos pueden desempeñar un papel irremplazable en la realización del Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional, ya que son patriotas y ricos en capital, talento, recursos y conexiones empresariales»[18].

Otro tanto afirmó Xi en septiembre de 2014 en el contexto del 65º aniversario del Comité Central del PCCh. En su intervención, hizo referencia al trabajo del frente unido como un «arma mágica» para el «gran rejuvenecimiento del pueblo chino»[19].

En diciembre de 2014, en el marco de la campaña anticorrupción implementada por Xi Jinping el director del DTFU, Ling Jihua, fue destituido de su cargo. Posteriormente sería condenado a cadena perpetua por corrupción, abuso de poder y obtención ilegal de secretos de Estado. Este hecho, unido a las críticas en el desempeño de la labor del DTFU llevó a Xi Jinping a la puesta en marcha de una serie de reformas[20].

Aunque el DTFU había celebrado 20 reuniones entre 1995 y 2006, el PCCh convocó su primera Conferencia Nacional de Trabajo del Frente Unido en nueve años del 18 al 20 de mayo de 2015 bajo el título «Conferencia del Comité Central del PCCh sobre el Trabajo del Frente Unido». El hecho de que se hiciese mención al «Comité Central» dio al encuentro un importante estatus ubicándolo en un plano similar al de otras conferencias de trabajo del PCCh a nivel central[21].

[17] CHINA FILE.
[18] GROOT, Gerry: “The United Front in an Age of Shared Destiny” THE CHINA STORY, disponible en https://www.thechinastory.org/yearbooks/yearbook-2014/forum-begging-to-differ/the-united-front-in-an-age-of-shared-destiny/ . Fecha última consulta: 03.10.25.
[19] ANGLIVIEL DE LA BEAUMELLE, Marcel: “The United Front Work Department: “Magic Weapon” at Home and Abroad”, 06 de julio de 2017, disponible en https://jamestown.org/program/united-front-work-department-magic-weapon-home-abroad/ . Fecha última consulta: 03.10.25.
[20] MATTIS, Peter y JOSKE, Alex: “The Third Magic Weapon: Reforming China’s United Front”, WAR ON THE ROCKS, 24 de junio de 2019, disponible en: https://warontherocks.com/2019/06/the-third-magic-weapon-reforming-chinas-united-front/ . Fecha última consulta: 03.10.25.
[21] GROOT, Gerry: “The Expansion of the United Front Under Xi Jinping”, THE CHINA STORY disponible en https://www.thechinastory.org/yearbooks/yearbook-2015/forum-ascent/the-expansion-of-the-united-front-under-xi-jinping/ . Fecha última consulta: 03.10.25.

En su intervención, Xi Jinping afirmó «A lo largo de nuestra historia, el Partido siempre ha otorgado al Frente Unido y a su labor un lugar destacado en el trabajo de todo el Partido. […] Actualmente, nuestra situación y nuestra misión han experimentado cambios significativos. Cuanto mayor sea el cambio, mayor será la necesidad de desarrollar el Frente Unido en la "nueva situación". […] El trabajo de frente unido es un trabajo de todo el partido». Igualmente, Xi destacó tres nuevos enfoques para el «trabajo del frente unido»: estudiantes chinos en el extranjero, individuos representativos en los nuevos medios de comunicación y la joven generación de emprendedores y hombres de negocios[22].

A finales de julio de 2015, el PCCh anunció la creación de un «Grupo Pequeño de Liderazgo» (GPL)[23] importante y significativo elemento de la política exterior china, sobre el «Trabajo del Frente Unido». Esta decisión sumada al hecho de que la entonces (desde 2014) directora del DTFU fuese la integrante del Politburó, Sun Chunlan, una de las mujeres de mayor rango del PCCh, constituyen buenos ejemplos de la importancia dada por Xi Jinping a estas cuestiones. En esa época, unos 40.000 nuevos cuadros se habrían incorporado a las estructuras del DTFU[24].

El 16 de enero de 2025 se celebró en Beijing una Conferencia Nacional a la que asistieron líderes de los DTFU de toda la RPCh. En ella pronunció un discurso Wang Huning[25], miembro del Comité Permanente del Politburó del Comité Central del PCCh y presidente del Comité Nacional de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino[26].

---

[22] ANGLIVIEL DE LA BEAUMELLE, Marcel.

[23] Los GPL aglutinan a diferentes funcionarios del gobierno y del PCCh con el fin de implementar sus intereses y opiniones. Su función principal es la coordinación ministerial y el consenso entre los sistemas de gobierno, partido y Ejército Popular de Liberación (EPL). La formulación y su trabajo se derivan del Capítulo IX de la Constitución del Partido Comunista de China. THOMAS, Alvin: "LEADING SMALL GROUPS. Formulation of Foreign Policy in China", 14 de junio de 2022, disponible en: https://orcasia.org/article/203/the-importance-of-leading-small-groups . Fecha última consulta: 03.10.25.

[24] GROOT, Gerry.

[25] Wang Huning (1955), fue uno de los pocos jóvenes chinos elegidos para cursar estudios universitarios durante la «Revolución Cultural» (1966-1976), en 1995 se incorporó a la sede del PCCh. Wang destaca por su notable ascenso a pesar de no haber dirigido nunca una provincia o ciudad y por asesorar a tres líderes chinos sucesivos a lo largo de tres décadas. Es una persona que goza de la total confianza de Xi Jinping siendo descrita la relación de ambos como la existente entre «el líder más poderoso del país en décadas, y (…), el asesor ideológico más influyente del Partido Comunista en el poder en décadas. BUCKLEY, Chris: "The Man Who Shaped China's Strongman Rule Has a New Job: Winning Taiwan", THE NEW YORK TIMES, 26 de octubre de 2024, disponible en: https://www.nytimes.com/2024/10/26/world/asia/china-xi-jinping-adviser-taiwan.html . Fecha última consulta: 03.10.25.

[26] THE NATIONAL COMMITTEE OF THE CHINESE PEOPLE'S POLITICAL CONSULTATIVE CONFERENCE: "Wang Huning highlights role of united front in Chinese modernization", 16 de enero de 2025, disponible en: http://en.cppcc.gov.cn/2025-01/16/c_1064980.htm . Fecha última consulta: 03.10.25.

Wang Huning destacó «la importante idea del Secretario General Xi Jinping sobre la realización de una buena labor en el frente único del Partido en la nueva era». También señaló una serie de cuestiones necesarias tales como: «Forjar un sólido sentido de comunidad para la nación china»; «promover sistemáticamente la sinización de las religiones en China»; «fortalecer la orientación ideológica y política de los intelectuales ajenos al Partido y de las personas de los nuevos estratos sociales, y animarlos a contribuir a la construcción de la modernización de China»; «fortalecer la gran unidad de los hijos e hijas chinos en el país y en el extranjero y aprovechar el papel del frente único en Hong Kong, Macao, Taiwán y en el extranjero para ganarse el apoyo popular» y finalmente «fortalecer el liderazgo general del Partido en el trabajo del frente único para garantizar la plena implementación y la efectiva ejecución de las decisiones y acuerdos del Comité Central del Partido Comunista de China»[27].

Estructura del DTFU

En el año 2018, el Comité Central del PCCh hizo público un documento bajo el título: «Plan para la Profundización de la Reforma de los Organismos del Partido y del Estado»[28].

El documento está orientado a «mantener resueltamente la autoridad y el liderazgo unificado centralizado del Comité Central del Partido con el camarada Xi Jinping como núcleo» e insta, entre otras cuestiones a «modernizar nuestra estructura de gobernanza nacional (…) con un enfoque en promover la optimización, coordinación y utilización eficiente de las funciones de las agencias del Partido y del Estado (…) mejorar nuestra eficiencia y eficacia, y construir activamente un sistema funcional de agencias del Partido y del Estado con sistemas perfeccionados, normas científicas y alta eficiencia operativa, para proporcionar una garantía sistémica poderosa para una victoria decisiva en el establecimiento de una sociedad acomodada de manera integral, emprendiendo nuestro

[27] OUTLOOK NEW ERA: "The National United Front Work Ministerial Conference was held in Beijing", 16 de enero de 2025, disponible en: https://www.lwxsd.com/pcen/info_view.php?tab=mynews&VID=61238. Fecha última consulta: 03.10.25.
[28] CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES: "Publication of the Full Text of the Plan for Deepening the Reform of Party and State Agencies", disponible en: https://interpret.csis.org/translations/publication-of-the-full-text-of-the-plan-for-deepening-the-reform-of-party-and-state-agencies/ . Fecha última consulta: 03.10.25.

nuevo viaje de construcción de un país socialista modernizado y haciendo realidad el sueño chino del gran rejuvenecimiento de la nación»[29].

En eso mismo documento se adjudica al DTFU tres nuevas áreas de responsabilidad quedando estructurado tal y como a continuación se indica:

De la Central del DTFU depende[30]:

Oficina General (encargada del trabajo administrativo)

Oficina de Investigación política (investigación de teoría política y coordinación de propaganda).

Oficina de cuadros jubilados.

Comité del Partido (cuestiones ideológicas y disciplinarias).

Otras doce divisiones:

1.-Oficina de Trabajo de Partidos Minoritarios (supervisa los ocho «partidos democráticos»[31] de la RPCh.

2.-Oficina de Trabajo de Asuntos Étnico-Religiosos.

3.-Oficina de Trabajo del Frente Unido en Hong Kong, Macao y Taiwan.

4.-Oficina de Cuadros.

5.-Oficina de Economía (relacionada con las regiones menos desarrolladas de la RPCh)

6.-Oficina de Trabajo de Intelectuales No Afiliados.

7.-Oficina de Trabajo del Tíbet.

[29] *Op.cit.*

[30] U.S.-CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION: "China's Overseas United Front Work: Background and Implications for the United States" 24 de agosto de 2018, disponible en: https://www.uscc.gov/research/chinas-overseas-united-front-work-background-and-implications-united-states . Fecha última consulta: 03.10.25.

[31] A saber: el Comité Revolucionario del Kuomintang de China, la Liga Democrática de China, la Asociación Nacional de Construcción Democrática de China, la Asociación China para la Promoción de la Democracia, el Partido Democrático de Campesinos y Trabajadores de China, el Partido Zhi Gong de China, la Sociedad Jiusan y la Liga de Autogobierno Democrático de Taiwan. CGTN: "¿Solo existe un partido en China? ¿Cuáles son los otros ocho partidos políticos?", disponible en: https://espanol.cgtn.com/n/2022-04-02/GcJFIA/cuales-son-otros-ocho-partidos-politicos/index.html . Fecha última consulta: 03.10.25.

8.- Oficina de Trabajo de Representantes de la Nueva Clase Social (clase media china).

9.- Oficina de Trabajo de Xinjiang.

10.- Comisión Nacional de Asuntos Étnicos (establecida en 2018).Se encarga, entre otras cuestiones, del «trabajo con las minorías étnicas, la coordinación y el manejo de los asuntos importantes en el trabajo con las minorías étnicas, el despliegue adecuado de los cuadros de las minorías»[32]

11- Administración Estatal de Asuntos Religiosos (establecida en 2018) Se encarga, entre otras cuestiones, «implementar integralmente las directrices fundamentales del Partido en materia religiosa, adherirse a la sinización de las religiones de China (…) y guiar activamente a las religiones en su adaptación a la sociedad socialista»[33].

12.-Oficina de Asuntos de los Chinos de Ultramar (establecida en 2018) Se encarga, entre otras cuestiones del «liderazgo unificado sobre el trabajo del frente unido en el exterior, la gestión de los asuntos administrativos de los asuntos de los chinos de ultramar (…) la supervisión e investigación del estatus de los chinos de ultramar y de los chinos de ultramar retornados en el país y en el extranjero (…) la orientación y promoción de la propaganda de los chinos de ultramar, los intercambios culturales y el trabajo de educación china»[34]..

En abril de 2025, la estructura del DTFU fue objeto de un cambio de liderazgo. A través de una decisión sin precedentes en el PCCh, se produjo un intercambio de cargos entre Li Ganjie y Shi Taifeng, ambos miembros del Politburó, pero no del Comité Permanente. Li Ganjie pasó a ser jefe del DTFU y Shi Taifeng, hasta la fecha responsable del DTFU, fue situado al frente del Departamento de Organización del PCCh[35].

[32] CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES.
[33] *Op.cit.*
[34] *Op.cit.*
[35] Según Deng Yuwen, ex subdirector de Study Times, periódico oficial de la Escuela Central del Partido, el cambio podría haberse realizado para los preparativos del XXI Congreso del Partido, previsto para 2027, Ya que, «Desde la perspectiva de Xi, asignar a un aliado de confianza a cargo de este proceso podría ser una medida estratégica para garantizar la estabilidad y el control». THE SOUTH CHINA MORNING POST: "In a first for China's Communist Party, Politburo members Li Ganjie and Shi Taifeng swap jobs" 2 de abril de 2025, disponible en: https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3304844/first-chinas-communist-party-politburo-members-li-ganjie-and-shi-taifeng-swap-jobs . Fecha última consulta: 03.10.25.

El DTFU como «rinoceronte gris»[36]

La financiación de un parque de atracciones invernal en el extremo noreste de la RPCh, a unos 160 kilómetros de Vladivostok, la compra de 24.000 juegos de té con la frase «La unidad étnica entra en el hogar» en Sichuan o la instalación de cámaras de vigilancia en 85 lugares de culto religioso en Shandong son buenos ejemplos de la muy diversa actividad que el DTFU despliega en el interior de la RPCh. En palabras de Neil Thomas, del Institute's Center for China Analysis: «Se trata [el DFTU] principalmente de un aparato nacional cuyos tentáculos se extienden más allá de las fronteras de China»[37].

Más allá de la Gran Muralla, la sombra de DTFU también es alargada y en ella juegan un importante papel de los «chinos de ultramar»[38] cuya cifra se sitúa en torno a 50 a 60 millones de personas (según datos de 2023 de Statista y Pew Research, ajustados para 2025)[39], muchos de los cuales, en gran medida por obra y gracia del PCCh, están dotados de un fuerte sentimiento nacionalista[40].

Sin ánimo de exhaustividad valgan los siguientes ejemplos:

En el año 2017 se hicieron públicas informaciones según las cuales en Australia fueron empleadas varias tácticas de influencia tales como estudiantes chinos que denunciaron a sus compatriotas contrarios al PCCh residentes en el país y la donación de fondos a entidades australianas. Concretamente Chau Chak Wing, ciudadano australiano, y Huang Xiangmo, residente, ambos en el país, promotores inmobiliarios y multimillonarios, habrían suministrado importantes cantidades de dinero a partidos políticos y universidades de Australia[41].

[36] La metáfora del "rinoceronte gris", que se refiere a una amenaza muy probable pero ignorada, fue acuñada por Michele Wucker, autora de "The Gray Rhino: How to Recognize and Act on the Obvious Dangers We Ignore", St Martin's Press, April 2016.
[37] BATKE Jessicca: "Holding Sway. China's United Front Work Department, Known for Its Influence Operations Abroad, Is Even Busier at Home", CHINAFILE, 28 de septiembre de 2023, disponible en: https://www.chinafile.com/reporting-opinion/features/united-front-work-department-domestic . Fecha última consulta: 03.10.25.
[38] En el caso concreto de España (datos de 2024) su cifra se sitúa en 226.718 personas (219.929 en 2023). INE: "Censo Anual de Población.1 de enero de 2024" disponible en https://www.ine.es/dyngs/Prensa/CENSO2024.htm . Fecha última consulta: 03.10.25.
[39] POPULATION INFORMATION: "What is the population of Chinese people around the world?", 8 de abril de 2025, disponible en: https://danso.info/en/How-many-overseas-Chinese-are-there-in-the-world/ . Fecha última consulta: 03.10.25.
[40] SIERRA ORTIZ, Ander: "Dinámicas transnacionales de la diáspora china y su papel en el «gran rejuvenecimiento de la nación». Documento de Opinión IEEE 84/2022, disponible en. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO84_2022_ANDSIE_Dinamicas.pdf . Fecha última consulta: 03.10.25.
[41] CAVE, Damien: "Are Australia's Politics Too Easy to Corrupt?", THE NEW YORK TIMES, 07 de junio de 2017, disponible en https://www.nytimes.com/2017/06/07/world/australia/china-foreign-donations-tim-winton-melbourne.html. Fecha última consulta: 03.10.25.

Según funcionarios gubernamentales, la RPCh estaría llevando a cabo en Australia una campaña de interferencia a escala mayor que en cualquier otro país, señalando el interés del PCCh en infiltrarse en los círculos políticos y de asuntos exteriores australianos para ganar más influencia en su creciente población china[42].

En octubre de 2024, una investigación en la participaron periodistas de varios países señalaba la existencia en Alemania de «una red de presuntos "agentes de influencia" chinos» integrada por 47 individuos. Estas personas tendían contactos políticos de primer nivel y ocuparían puestos importantes en los negocios, la cultura, en empresas como Beiersdorf o Evonik o en universidades alemanas. Según la investigación, «todos los "agentes de influencia" son contactos del llamado Frente Unido, un departamento del Partido Comunista Chino»[43].

En diciembre de 2024, numerosos medios de comunicación se hicieron eco de una noticia según la cual el británico príncipe Andrés habría mantenido contactos con un empresario de la RPCh conocido únicamente como «H6». En marzo de 2023, la entonces ministra del Interior, Suella Braverman, prohibió su entrada en el Reino Unido, la cual fue ratificada mediante una resolución judicial de diciembre de 2024[44].

En la sentencia figura que, a través de una carta enviada a «H6» desde el Ministerio del Interior (19 de julio de 2023) se le dice: «Tenemos motivos para creer que usted está participando, o ha participado anteriormente, en actividades encubiertas y engañosas en nombre del Departamento de Trabajo del Frente Unido (DTFU), una rama del aparato estatal del Partido Comunista Chino (PCCh)»[45].

[42] THE SYDNEY MORNING HERALD: “China's Operation Australia: payments, power and politicians”, 2017, disponible en https://www.smh.com.au/interactive/2017/chinas-operation-australia/ . Fecha última consulta: 03.10.25.

[43] NTV: “Chinesisches Netzwerk in Deutschland aufgedeckt”, 04 de octubre de 2024, disponible en: https://www.n-tv.de/politik/Chinesisches-Netzwerk-in-Deutschland-aufgedeckt-article25269628.html . Fecha última consulta: 03.10.25.

[44] COUGHLAN, Sean,CASCIANI, Dominic, MAO Frances: “Prince Andrew says he 'ceased all contact' with alleged Chinese spy”. BBC, 14 de diciembre de 2024 disponible en: https://www.bbc.com/news/articles/cvg6n6yq6nyo . Fecha última consulta: 03.10.25.

[45] SPECIAL IMMIGRATION APPEALS COMMISSION: “Appeal No: SC/205/2023,12 de diciembre de 2024, disponible en: https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2024/12/H6-v-SSHD-OPEN-Judgment-final-for-hand-down-FINAL.pdf . Fecha última consulta: 03.10.25.

Conclusiones

Aún a riesgo de transitar los terrenos de lo obvio, no estaría por demás recordar que el PCCh es mucho más que un partido político al uso. Sus decisiones, las gubernamentales no son más que extensión de las mismas, influyen directamente en cientos de millones de ciudadanos chinos e indirectamente, en mayor o menor medida y con distintos grados de intensidad en un amplísimo porcentaje de la población del orbe.

Dado que, en el PCCh, parece pesar, más que la «C» de «comunista» el pragmatismo de la «C» de «chino», cabría colegir que en, tanto en su actividad como en su toma de decisiones, el DTFU goza de un importante papel. Indicio de esto último puede ser que, desde el comienzo de su mandato, Xi Jinping, el hoy por hoy todopoderoso dirigente de la RPCh, ha aumentado tanto las áreas de responsabilidad del DTFU como sus capacidades endógenas y exógenas.

En este punto juega un importante activo la diáspora de la RPCh como elemento de inteligencia humana de primer nivel. Esto hecho se refuerza en que, entre los expatriados, parece existir el afán de participar en «el sueño chino del gran rejuvenecimiento de la nación». Este sentimiento puede ser verdaderamente real o inducido por el hecho de tener expectativas propias y/o lazos familiares en la China continental.

En el ámbito externo, la labor del DTFU goza de ciertas ventajas de las instituciones gubernamentales al uso orientadas a la inteligencia/influencia. Mientras estas últimas tienen una estructura rígida y, más o menos identificable, al DTFU cabría adjudicarle una suerte de configuración «líquida». Sus integrantes no son funcionarios del gobierno chino, como los operativos de inteligencia, por ejemplo, sin embargo, *stricto sensu*, cualquiera puede serlo.

¿Injerencia/ influencia? ¿Patriotismo?...Posiblemente todo a la vez. Lo que parece cierto es que durante décadas el DTFU ha demostrado, como el gato de Deng, que «caza ratones». Por eso mismo, de la observación desapasionadamente objetiva de su proceder se pueden sacar importantes lecciones susceptibles, eventualmente, de ser replicadas para, al menos, tratar de contener esas corrientes.

Luis Antonio González Francisco *

Cabo 1º GC

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

102/2025 4 de diciembre de 2025



Dr. Arnoldus M. van den Hurk *

La nueva geopolítica del siglo XXI: La doctrina TESIS como pilar de la soberanía mineral y la seguridad nacional de España

La nueva geopolítica del siglo XXI: La doctrina TESIS como pilar de la soberanía mineral y la seguridad nacional de España

Resumen:

La seguridad del siglo XXI se libra en un campo de batalla invisible, donde el control de los minerales críticos ha suplantado a los hidrocarburos como el pivote de la geopolítica global. Este artículo argumenta que la dependencia mineral de España ha dejado de ser un riesgo económico latente para convertirse en una vulnerabilidad estratégica activa que amenaza directamente la capacidad operativa de sus Fuerzas Armadas y la resiliencia de su Base Industrial y Tecnológica de la Defensa (BITD). Analizando el marco doctrinal español, la naturaleza de la coerción mineral como táctica de guerra híbrida y la contundente reacción de aliados clave, se establece la necesidad ineludible de recalibrar la estrategia nacional. Se introduce el marco conceptual TESIS (Tierra Estratégica de Seguridad, Industria y Suministros) como la doctrina necesaria para dotar a España de un escudo de soberanía mineral. TESIS propone una hoja de ruta pragmática que transita de una gestión fragmentada a una política de Estado coordinada desde el Consejo de Seguridad Nacional, articulada a través de un nuevo modelo de gobernanza (MINESTRAT) e instrumentos de poder como la creación de una Reserva Estratégica Nacional y un sistema de Inteligencia Mineral.

Palabras clave:

Soberanía Mineral, Seguridad Nacional, Minerales Críticos, Inteligencia Mineral, Cadenas de Suministro, Doctrina TESIS, Autonomía Estratégica, España.

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 New Geopolitics of the 21st Century: The TESIS Doctrine as a Pillar of Mineral Sovereignty and Spain's National Security

Abstract:

The security of the 21st century is being fought on an invisible battlefield, where control over critical minerals has supplanted hydrocarbons as the pivot of global geopolitics. This article argues that Spain's mineral dependence is no longer a latent economic risk but an active strategic vulnerability that directly threatens the operational capability of its Armed Forces and the resilience of its Defence Technological and Industrial Base (DTIB). By analysing Spain's doctrinal framework, the nature of mineral coercion as a hybrid warfare tactic, and the decisive reaction of key allies, this paper establishes the unavoidable need to recalibrate the national strategy. It introduces the TESIS (Strategic Land of Security, Industry, and Supplies) conceptual framework as the necessary doctrine to provide Spain with a shield of mineral sovereignty. TESIS proposes a pragmatic roadmap that moves from fragmented management to a state policy coordinated by the National Security Council, articulated through a new governance model (MINESTRATE) and instruments of power such as the creation of a National Strategic Stockpile and a Mineral Intelligence system.

Keywords:

Mineral Sovereignty, National Security, Critical Minerals, Mineral Intelligence, Supply Chains, TESIS Doctrine, Strategic Autonomy, Spain,

Introducción: El Campo de Batalla Invisible – De los Hidrocarburos a los Minerales Críticos

La historia y la estrategia de las naciones han estado siempre íntimamente ligadas a la geografía y a los recursos que esta alberga. Durante más de un siglo, la política de seguridad global giró en torno al control de las rutas y fuentes de petróleo. Hoy, ese paradigma ha cambiado de forma irreversible[1]. La seguridad del siglo XXI, fundamentada en la doble transición verde y digital que define nuestra era, no se medirá en barriles de petróleo, sino en toneladas de litio, cobalto, galio, germanio y elementos de tierras raras. Los minerales que contienen estos elementos no son simples materias primas; son la base material de nuestra tecnología, nuestra industria, nuestra transición energética y, de manera crítica, de nuestra seguridad y defensa. Desde los semiconductores que operan nuestros sistemas de comunicación hasta los imanes permanentes de los motores de un caza de combate; desde las baterías que impulsan la movilidad eléctrica hasta las aleaciones que permiten la tecnología aeroespacial, los minerales críticos son el pilar invisible sobre el que se asienta la soberanía moderna.

Como bien se pregunta José Luis Parra y Alfaro en la introducción del Cuaderno de Estrategia 209 del IEEE, "¿Es la hora de las materias primas minerales?"[2]. La respuesta es un rotundo sí, pero la cuestión ya ha trascendido la esfera meramente económica para instalarse en el corazón de la Seguridad Nacional. España, una nación cuyo propio nombre evoca una historia de riqueza metálica —una "Tierra de Metales"—, se enfrenta a una profunda paradoja: posee un notable potencial geológico, reconocido por la Unión Europea con la designación de siete proyectos como estratégicos para la autonomía del continente[3], pero carece de una visión de Estado unificada para sus recursos minerales. Esta disonancia entre potencial y estrategia crea una vulnerabilidad que nuestros adversarios ya están explotando y que nuestros aliados ya están combatiendo.

[1] IRENA, "Geopolitics of the Energy Transition: Critical Materials", https://www.irena.org/Digital-Report/Geopolitics-of-the-Energy-Transition-Critical-Materials (consultado 13/07/2025).

[2] PARRA Y ALFARO, José Luis. "Los minerales estratégicos". Documento Marco IEEE 04/2023. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2023/DIEEEM04_2023_ANAPAS_Minerales.pdf (consultado 11/07/2025).

[3] The Corner, "Spain's seven critical materials mines to be supported by EU", 11/07/2025, https://thecorner.eu/news-spain/spain-economy/spain-has-7-critical-materials-mines-that-will-be-supported-by-the-eu/119595/ (consultado 11/07/2025).



Figura 1. Nomenclatura para USA: críticos, estratégicos, tierras raras, combustibles. (Fuente Caspian Policy Center: Modificado Dr. Arnoldus M. van den Hurk).

Este artículo propone un nuevo marco conceptual para que España afronte esta realidad: la doctrina TESIS (Tierra Estratégica de Seguridad, Industria y Suministros). TESIS no es un plan minero, sino una doctrina de seguridad que busca integrar los recursos minerales como un vector transversal en la política de Seguridad Nacional. Su objetivo es permitir a España recuperar la visión y la soberanía en un campo de batalla geoeconómico que ya está en pleno desarrollo, pasando de una gestión fragmentada de los recursos a una estrategia de Estado centrada en la resiliencia y la autonomía.

A continuación, se fundamentará por qué este cambio de enfoque no es una opción, sino un imperativo estratégico.

Parte 1. La Nueva Geopolítica del Siglo XXI. Soberanía Mineral y la Seguridad Nacional de España

1. El Frente Interno: El Vacío Estratégico en la Seguridad Nacional Española

La primera evidencia de la criticidad de un riesgo para una nación se encuentra en sus propios documentos doctrinales. En el caso de España, el Informe Anual de Seguridad Nacional 2024 (IASN 2024), documento aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional, es inequívoco. En su análisis de riesgos y amenazas, identifica explícitamente la "elevada dependencia de materias primas críticas" y la "fragilidad de las cadenas de suministro globales" como una vulnerabilidad clave para el país. El informe subraya que la creciente competencia geopolítica y la concentración de la producción en un número limitado de países, especialmente China, podrían afectar gravemente a sectores estratégicos como la industria, la energía, la defensa y las telecomunicaciones.

El reconocimiento oficial del problema por parte del máximo órgano de coordinación en materia de seguridad, el Departamento de Seguridad Nacional (DSN), es un primer paso crucial. Sin embargo, este reconocimiento crea una tensión lógica insostenible: si la dependencia mineral es una vulnerabilidad de seguridad nacional, ¿dónde está la estrategia nacional para abordarla? La ausencia de una respuesta coordinada y de alto nivel a un riesgo identificado oficialmente no es un simple descuido administrativo; es un vacío de política pública que, en sí mismo, constituye una vulnerabilidad estratégica. Esta inacción señala a aliados y adversarios una falta de coherencia o una incapacidad institucional para actuar, percepciones ambas peligrosas en el actual entorno geopolítico.

Esta situación se manifiesta en una gobernanza fragmentada, que el proyecto MINESTRAT ha descrito acertadamente como una "orquesta desafinada"[4]. La gestión de los recursos minerales en España se encuentra dispersa entre varios ministerios —Transición Ecológica y Reto Demográfico, Industria y Turismo, Ciencia, Innovación y Universidades y otros—, cada uno con sus propias prioridades, a menudo contrapuestas. Mientras un ministerio puede ver un proyecto minero a través del prisma de su impacto ambiental, otro lo analiza desde la perspectiva de la competitividad industrial, y un tercero desde la investigación. Falta una autoridad superior que imponga una visión unificada de seguridad. Esta dispersión de competencias, sin un director de orquesta que armonice los instrumentos, convierte la política mineral española en una cacofonía estratégica en lugar de una sinfonía de soberanía.[1]

La paradoja se agudiza al contrastar esta inacción estratégica con el reconocido potencial geológico de España. El *Cuaderno de Estrategia 209* ya detallaba la riqueza mineral de la Península Ibérica. Más recientemente, la propia Unión Europea, en el marco de su *Critical Raw Materials Act* (CRMA), ha identificado siete proyectos en territorio español como "estratégicos" para la autonomía del continente, incluyendo yacimientos de litio, tungsteno, cobalto y cobre[5]. España es el segundo país de la UE con más proyectos estratégicos designados, solo por detrás de Francia. Por tanto, no estamos ante un problema de escasez de recursos, sino de escasez de visión estratégica. El subsuelo español alberga parte de la solución a la dependencia europea, pero en la superficie, la falta de un marco de seguridad nacional impide aprovechar esta oportunidad y convertir un activo geológico en un activo geopolítico. Esta parálisis operativa, alimentada por largos plazos de obtención de permisos que pueden extenderse de 10 a 15 años y un notable rechazo social, es una consecuencia directa de la ausencia de un relato estratégico nacional que explique la importancia de estos recursos. La falta de visión estratégica es, en última instancia, la causa raíz que perpetúa la dependencia y la inacción. Este vacío es el que la Estrategia TESIS pretende llenar, proporcionando la partitura maestra que la orquesta necesita urgentemente.

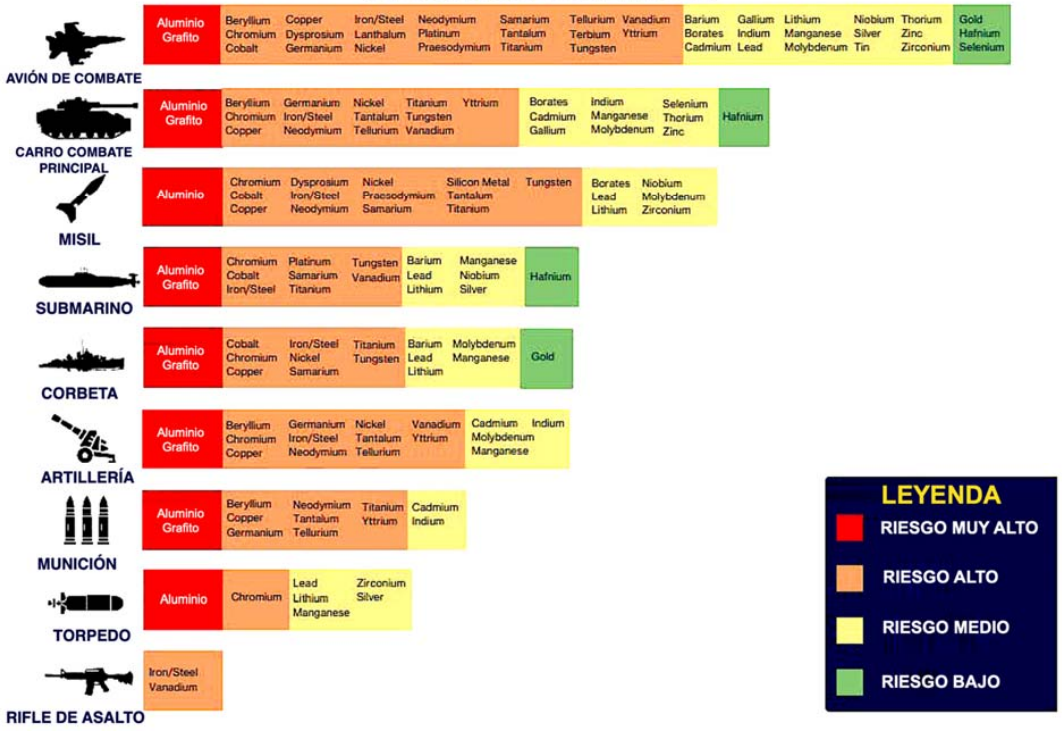
[4] VAN DEN HURK, Arnoldus. MINESTRAT PROJECT ES, borrador 2025 no publicado del autor.

[5] Real Instituto Elcano, "Materias primas fundamentales en la Unión Europea: 10 recomendaciones para mejorar la contribución de la industria española", https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/materias-primas-fundamentales-en-la-union-europea/ (consultado 11/07/2025)

2. La Anatomía de la Amenaza: La Coerción Mineral como Táctica de Guerra Híbrida

La vulnerabilidad que supone la dependencia mineral no es una hipótesis teórica; es una amenaza activa y deliberadamente utilizada en la competición entre grandes potencias. El concepto de "armamentización de las cadenas de suministro" (*weaponization of supply chains*) ha pasado de los círculos académicos a ser una realidad tangible de la política internacional[6], y los minerales críticos son su principal munición. En este nuevo dominio de conflicto, la dependencia de España equivale a una línea de comunicación y abastecimiento (LOC) estratégica, extendida, desprotegida y expuesta a la interdicción por parte de un adversario. No se necesita un bloqueo naval para asfixiar nuestra industria de defensa; basta con un decreto administrativo en Pekín.

FIGURA 2: RIESGO DE ABASTECIMIENTO DE MATERIAS PRIMAS CRÍTICAS PARA APLICACIONES MILITARES



[6] [6] Franklin Templeton, "Consider This: The weaponisation of supply chains", https://www.franklintempleton.co.uk/articles/2025/institute/consider-this-the-weaponisation-of-supply-chains (consultado 11/07/2025).

Figura 2. Hoja de ruta de la OTAN para la seguridad de la cadena de suministro crítica para la defensa (julio de 2024). Materias primas estratégicas para la defensa. Cartografía de las necesidades de la industria europea. Benedeta Giraldi, Irina Patrahau, Giovanni Cisco y Michel Rademaker. Centro de Estudios Estratégicos de La Haya Energo 2023.

El epicentro de esta estrategia es la República Popular China. Durante décadas, Pekín ha ejecutado una política industrial y exterior metódica para alcanzar una posición dominante en las cadenas de valor minerales. Su dominio no reside únicamente en la extracción —controla aproximadamente el 60% de la extracción mundial de tierras raras—, sino, de forma mucho más crítica, en la fase de procesamiento y refinado, donde su control es casi absoluto: procesa cerca del 90% de los elementos de tierras raras, el 65% del cobalto mundial, y entre el 40% y el 90% de otros minerales clave como el grafito y el litio[7]. Este control de los "cuellos de botella" de la cadena de valor no es un mero dominio de mercado; es una herramienta de poder estatal diseñada para ejercer coerción.

La prueba irrefutable de esta estrategia se materializó entre 2023 y 2025. En respuesta a las restricciones tecnológicas de Estados Unidos, China impuso controles a la exportación, y en algunos casos prohibiciones directas, de minerales como el galio, el germanio y el antimonio.[8] Estos no son materiales cualesquiera: el galio y el germanio son indispensables para la fabricación de semiconductores avanzados, sistemas de radar y fibra óptica, mientras que el antimonio es crucial para aleaciones militares y material ignífugo.

El impacto fue inmediato: los precios se dispararon y las empresas occidentales se vieron forzadas a buscar alternativas a toda prisa, recurriendo a intermediarios en México o Tailandia para triangular las importaciones y eludir las restricciones chinas,[9] una clara demostración de la fragilidad del sistema. Estas acciones no buscan un beneficio comercial, sino paralizar o encarecer la producción de industrias estratégicas en Occidente, desde la tecnológica hasta la de defensa.

[7] Modern War Institute, "Minerals, Magnets, and Military Capability: China's Rare Earth Weaponization Should Be a Wake-Up Call", https://mwi.westpoint.edu/minerals-magnets-and-military-capability-chinas-rare-earth-weaponization-should-be-a-wake-up-call/ (consultado 13/07/2025).
[8] SPF China Observer, "China's Rare Earth Export Restrictions and Other Countries' Responses: Strategies for the Main Battleground of Economic Security", https://www.spf.org/spf-china-observer/en/document-detail062.html (consultado 11/07/2025).

[9] Times of India, "Bypassing China's critical minerals export ban: US buyers re-routing shipments via Mexico, Thailand, says report", https://timesofindia.indiatimes.com/business/international-business/bypassing-chinas-critical-minerals-export-ban-us-buyers-re-routing-shipments-via-mexico-thailand-says-report/articleshow/122348271.cms (consultado 11/07/2025).

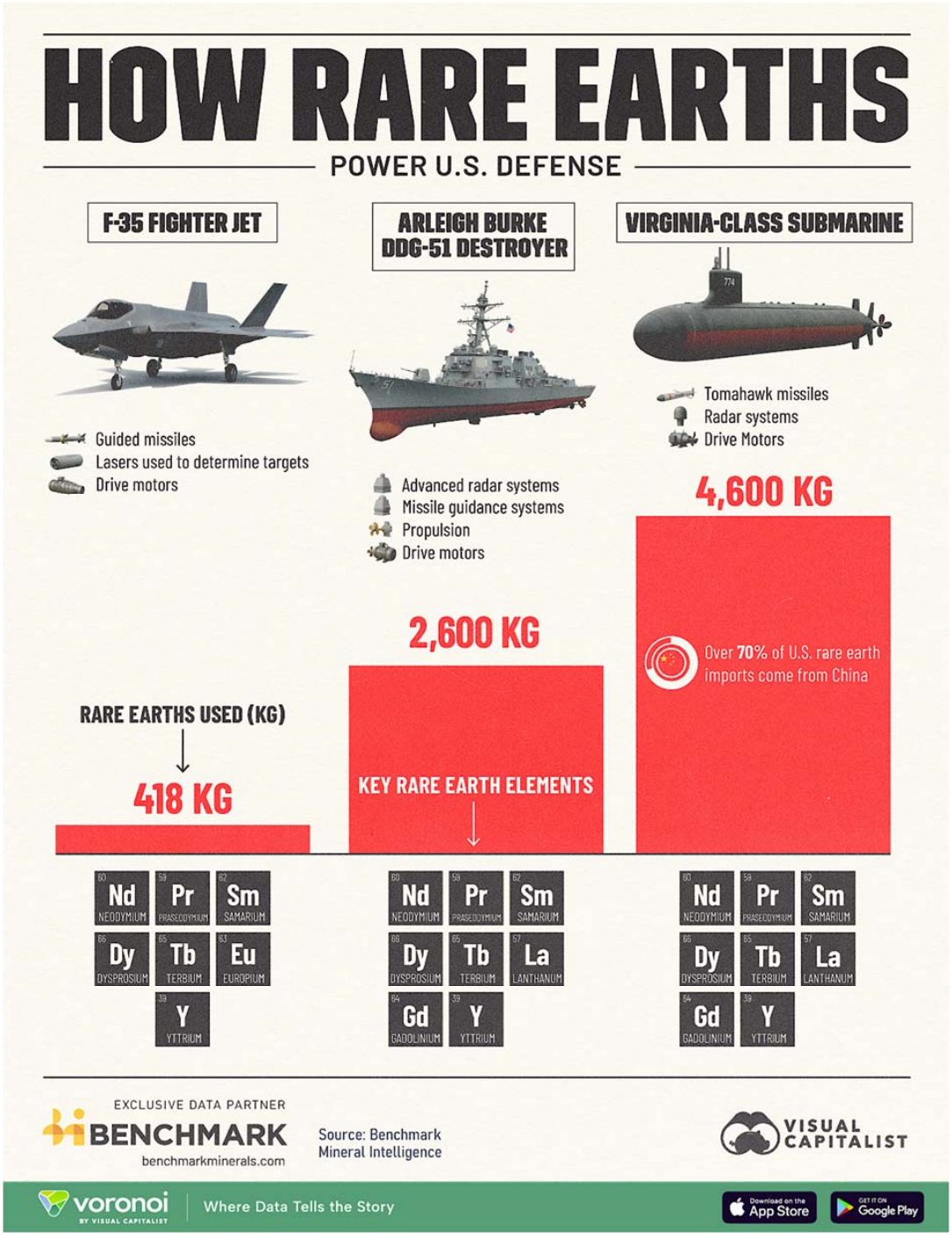


Figura 4. Cómo las tierras raras impulsan la defensa estadounidense (kg por plataforma). Benchmark Mineral Intelligence 2025.

Cuantificación de la Vulnerabilidad de la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa (BITD)

Esta amenaza tiene una implicación directa y cuantificable para la defensa de España. Los sistemas de armas modernos son plataformas tecnológicamente intensivas y, por tanto, mineralmente intensivas. Una interrupción en el suministro no afectaría a un proveedor lejano, sino a la capacidad operativa, de mantenimiento y de producción de las propias Fuerzas Armadas y de la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa (BITD).

- Cazas de Combate (Eurofighter Typhoon): Aunque el 82% de su fuselaje está compuesto por materiales compuestos ligeros, su capacidad de combate reside en sistemas electrónicos y motores que son altamente dependientes de minerales críticos. El radar de barrido electrónico activo (AESA) Captor-E, en su versión ECRS Mk1 que equipará a los cazas españoles, utiliza semiconductores avanzados de arseniuro de galio (GaAs) y nitruro de galio (GaN) para su funcionamiento.[10] Los motores a reacción EJ200, que le proporcionan su excepcional rendimiento, requieren superaleaciones a base de cobalto, níquel y tungsteno para resistir temperaturas y presiones extremas.[11] Asimismo, los sistemas de guiado de misiles, como el Meteor o el IRIS-T, y el subsistema de ayudas defensivas Praetorian DASS, dependen de imanes permanentes de alto rendimiento fabricados con tierras raras como el neodimio, el samario y el disprosio.
- Carros de Combate (Leopard 2E): La capacidad de supervivencia y letalidad del principal carro de combate del Ejército de Tierra español depende directamente de minerales estratégicos. Su blindaje compuesto de tercera generación, que le confiere una alta protección, incluye entre sus materiales acero de alta dureza, tungsteno y componentes cerámicos.[12] Los sistemas de visión térmica y el sistema de control de tiro, desarrollados por Indra y Rheinmetall, son intensivos en germanio y otros semiconductores para sus ópticas infrarrojas. La futura modernización al

[10] European Security & Defence, "Main AESA Radar Solutions on Both Sides of the Atlantic", https://euro-sd.com/2023/01/articles/26781/main-aesa-radar-solutions-on-both-sides-of-the-atlantic/ (consultado 13/07/2025).

[11] CEPA, "Europe's Scramble for Military Minerals", https://cepa.org/article/europes-scramble-for-military-minerals/ (consultado 13/07/2025).

[12] Wikipedia, "Leopard 2E", https://en.wikipedia.org/wiki/Leopard_2E (consultado 13/07/2025).

estándar 2A8, que España contempla adquirir, implicará una mayor digitalización y dependencia de la electrónica, exacerbando estas vulnerabilidades.

- Fragatas (Clase F-110): Estos buques, que representarán la espina dorsal de la Armada en las próximas décadas, son plataformas eminentemente tecnológicas. El sistema de combate Aegis, integrado con el sistema SCOMBA español, y su radar de estado sólido de banda S (probablemente basado en tecnología GaN) son intensivos en galio, germanio y tántalo.[13] Su armamento, como la munición guiada Vulcano para el cañón de 127 mm o los misiles antiaéreos Evolved Sea Sparrow (ESSM) Block 2, utiliza componentes electrónicos y aleaciones que requieren tungsteno, cobalto y diversas tierras raras.

[13] Wikipedia, "F110-class frigate", https://en.wikipedia.org/wiki/F110-class_frigate (consultado 13/07/2025).



Figura 5. Wolfram/Tungsteno: dos nombres para el mismo metal — origen y etimología. Visual Capitalist 2021

La interrupción del suministro de un solo mineral, como el tungsteno, descubierto por e noble español Juan José d'Elhuyar (ver figura 5), no solo detendría la producción de nueva munición perforante, sino que afectaría simultáneamente a la fabricación de motores de aviación, componentes de misiles y blindajes. Esto podría provocar un fallo sistémico en cascada a lo largo de toda la BITD, degradando la capacidad de sostenimiento en un conflicto prolongado y, en consecuencia, la credibilidad de la disuasión española en tiempos de paz. Esta coerción mineral es una táctica de guerra

híbrida por excelencia: sin un solo disparo, un adversario puede manipular precios, generar volatilidad, retrasar proyectos estratégicos en Occidente y, sobre todo, disuadir la inversión privada, logrando un objetivo estratégico sin necesidad de un enfrentamiento militar directo.

3.La Reacción Aliada: Lecciones Estratégicas del Eje Euro-Atlántico

Mientras España mantiene una postura de inacción estratégica, sus principales aliados y socios han reconocido la amenaza y han respondido con una contundencia que sirve de espejo y guía. La reacción del eje euro-atlántico sigue un patrón claro: reconocimiento de la vulnerabilidad, movilización de la base industrial, creación de reservas estratégicas y fortalecimiento de alianzas. Esta respuesta coordinada se puede entender bajo la analogía militar de una defensa en profundidad (*layered defense*): cada medida es una capa defensiva diseñada para aumentar la resiliencia del conjunto.

El Giro Estratégico de EE.UU. – Análisis de la 'One Big Beautiful Bill Act' (OBBBA)

El ejemplo más reciente y disruptivo de esta reacción es la ley estadounidense *One Big Beautiful Bill Act* (OBBBA), firmada en julio de 2025.[14] Esta legislación supone un cambio de paradigma en la política de recursos de Estados Unidos, con lecciones directas para España. La OBBBA realiza un giro de 180 grados respecto a la política anterior, marcada por la *Inflation Reduction Act* (IRA). Mientras la IRA utilizaba incentivos de mercado (como los créditos fiscales para vehículos eléctricos) para *tirar* de la demanda de minerales, la OBBBA utiliza fondos directos de defensa para *empujar* la oferta estratégica. Concretamente, la OBBBA elimina o acelera la supresión de incentivos a la demanda, como el crédito para vehículos limpios de la Sección 30D y el crédito a la producción de minerales de la Sección 45X. Al mismo tiempo, realiza una inyección masiva de fondos con un enfoque puramente de seguridad: asigna 2.000 millones de dólares para revitalizar el National Defense Stockpile (NDS) y 5.000 millones para fortalecer la base industrial de minerales críticos a través de la *Defense Production Act*

[14] CSIS, "Impacts of the One Big Beautiful Bill Act on the Mining Sector", https://www.csis.org/analysis/impacts-one-big-beautiful-act-mining-sector (consultado 13/07/2025).

(DPA).[15] Además, endurece las restricciones a la participación china en las cadenas de suministro que reciben apoyo federal, a través de definiciones más estrictas de "Entidades Extranjeras Prohibidas" (PFE).

El mensaje es inequívoco y de enorme relevancia para España: Estados Unidos ha priorizado de forma explícita la seguridad nacional y la resiliencia de su base industrial de defensa sobre los objetivos comerciales o climáticos a corto plazo. Esta decisión valida la tesis central de que la cuestión mineral debe ser liderada desde Defensa y Seguridad Nacional, no únicamente desde ministerios con competencias económicas o medioambientales.

La Respuesta Colectiva de la OTAN y la Acción Decidida de Francia

La reacción no es solo individual. La OTAN, como alianza, aprobó en junio de 2024 la Defense-Critical Supply Chain Security Roadmap.[16] Este documento establece cinco líneas de esfuerzo colectivo: identificar materiales estratégicos, crear una comunidad de interés, compartir evaluaciones de riesgo, formular recomendaciones para el almacenamiento estratégico (*stockpiling*) y fomentar el reciclaje y la sustitución. Esta hoja de ruta constituye una doctrina colectiva que España, como miembro leal y comprometido, tiene la responsabilidad de implementar activamente.

Algunos aliados, como Francia, han ido incluso más allá. La ley de programación militar francesa para el período 2024-2030 ha hecho obligatorio el almacenamiento estratégico para las empresas del sector de la defensa.[17] Esta es una medida contundente que convierte la resiliencia en un requisito legal y no en una opción sujeta a la voluntad del mercado.

La acción combinada de los aliados conforma las capas de esa defensa en profundidad. La producción nacional y el reciclaje actúan como una defensa de punto (“el sistema

[15] Hogan Lovells, ""One Big Beautiful Bill Act" signed into law: Clean energy credits and new FEOC/ Prohibited Foreign entity rules", https://www.hoganlovells.com/en/publications/one-big-beautiful-bill-act-signed-into-law-clean-energy-credits-and-new-feoc-prohibited-foreign (consultado 13/07/2025).

[16] Mining Technology, "Stockpiling strategic materials key to 'remilitarisation of Europe'", https://www.mining-technology.com/analysis/stockpiling-strategic-materials-key-to-remilitarisation-of-europe/ (consultado 11/07/2025).

[17] Yahoo News, "The hidden backbone of the EU's rearmament: Securing critical raw materials", https://ca.news.yahoo.com/hidden-backbone-eus-rearmament-securing-053115249.html (consultado 11/07/2025).

CIWS de un buque"), proporcionando la última barrera de protección. El *stockpiling* o almacenamiento estratégico funciona como la defensa de corto y medio alcance ("las baterías de misiles antiaéreos"), otorgando tiempo de reacción y autonomía operativa. Finalmente, las alianzas estratégicas, como el *Minerals Security Partnership* (MSP),[18] equivalen a la defensa de largo alcance ("los cazas de superioridad aérea"), proyectando influencia y asegurando el control de las líneas de suministro lejanas. España, en la actualidad, carece de la mayoría de estas capas defensivas, lo que la deja peligrosamente expuesta.

Conclusión Parte 1: El Imperativo de la Soberanía – Fundamentos de la Doctrina TESIS

El análisis presentado a lo largo de este artículo converge en una tríada de argumentos irrefutables.

- Primero, la vulnerabilidad mineral de España es un hecho reconocido oficialmente por sus máximos órganos de seguridad, como consta en el IASN 2024.
- Segundo, la amenaza de coerción geoeconómica mediante el control de las cadenas de suministro de minerales es real, activa y ya ha sido demostrada por actores como China.
- Tercero, la pasividad estratégica de España contrasta dramáticamente con la respuesta contundente, coordinada y eminentemente defensiva de sus principales aliados, como Estados Unidos, la OTAN en su conjunto y Francia.

Ante esta realidad, la inacción ha dejado de ser una opción viable. Es una renuncia estratégica que compromete el futuro de nuestra seguridad y prosperidad. Es imperativo, por tanto, adoptar un nuevo marco conceptual que eleve la cuestión de los recursos minerales al nivel que le corresponde: el de la alta política de Estado.

La doctrina TESIS propone precisamente este cambio de paradigma. Su primer y fundamental paso es una elevación conceptual y jurídica de nuestros recursos. Los yacimientos minerales estratégicos en territorio nacional y las reservas que se acumulen

[18] United States Department of State, "Minerals Security Partnership", https://2021-2025.state.gov/minerals-security-partnership/ (consultado 11/07/2025).

deben dejar de ser considerados meros activos económicos para ser formalmente designados como:

- Activos Estratégicos de Seguridad Nacional: Reconociendo su valor indispensable para el funcionamiento de la defensa, la industria y los servicios esenciales del Estado.
- Patrimonio de Seguridad Nacional: Blindando su gestión contra intereses cortoplacistas, presiones externas o disputas competenciales internas, y asegurando su preservación y desarrollo soberano para garantizar la resiliencia de España para las futuras generaciones.

Solo a través de este cambio fundamental de mentalidad, España podrá empezar a construir la arquitectura de soberanía mineral que el siglo XXI le exige.

PARTE 2: La Doctrina TESIS en Acción: Un Plan Operativo para la Defensa y Resiliencia Mineral de España



Figura 3. TESIS: Tierra Estratégica de Seguridad Industria y Suministros. Arnoldus M. van den Hurk; 2025

2.1 De la Doctrina a la Capacidad – Construyendo el Escudo Mineral de España

El artículo anterior estableció el diagnóstico: la dependencia de minerales críticos es una vulnerabilidad estratégica de primer orden para la Seguridad Nacional de España. Se demostró el "porqué" esta cuestión ha trascendido la esfera económica para convertirse en un imperativo de defensa. Este segundo texto transita del diagnóstico a la acción, del "porqué" al "cómo". Su propósito es presentar una hoja de ruta pragmática y operativa para implementar la doctrina TESIS (Tierra Estratégica de Seguridad, Industria y Suministros), detallando la arquitectura de gobernanza, los instrumentos de poder y las palancas de acción necesarias para construir una soberanía mineral robusta, resiliente y plenamente integrada en el Sistema de Seguridad Nacional. No se trata de proponer soluciones teóricas, sino de delinear un plan de acción concreto para que España pueda transformar su vulnerabilidad actual en una fortaleza estratégica.

2.2. Inteligencia Mineral: La Primera Línea de Defensa

Toda estrategia de seguridad eficaz comienza con la inteligencia. Antes de poder actuar, es necesario comprender la naturaleza del entorno, anticipar los movimientos del adversario y detectar las amenazas antes de que se materialicen. En el dominio de los recursos, esto se traduce en el concepto de "Inteligencia Mineral". No se trata de una mera inteligencia de mercado centrada en precios y producción, sino de una disciplina de seguridad nacional que fusiona el análisis geopolítico, la vigilancia de mercados, la monitorización tecnológica y la evaluación de riesgos a lo largo de toda la cadena de valor. Es el equivalente directo en el ámbito de los recursos al concepto militar de ISR (Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento).

La aplicación práctica de la Inteligencia Mineral se materializa en un Sistema de Alerta Temprana (EWS, *Early Warning System*). Este sistema debe funcionar como un "radar de vigilancia estratégica" diseñado para detectar no solo las perturbaciones evidentes, sino también las señales débiles que anuncian crisis futuras. Sus funciones deben incluir la monitorización continua de:

- Riesgos Geopolíticos: Cambios de gobierno en países productores clave, aumento de la inestabilidad social en regiones mineras, nuevas alianzas estratégicas entre competidores o la imposición de sanciones que puedan afectar a las rutas de suministro.

- Maniobras de Mercado Hostiles: Acumulación anómala de *stocks* por parte de un actor estatal (indicador de una posible restricción futura), manipulación deliberada de precios para expulsar a competidores occidentales del mercado o cambios en las políticas de exportación de países como China.
- Vulnerabilidades Logísticas y Tecnológicas: Congestión en puertos críticos para el transporte de minerales, inestabilidad en las rutas marítimas o avances tecnológicos disruptivos que puedan alterar drásticamente la demanda de un mineral específico.

Para que esta función sea efectiva, no puede estar dispersa. Se propone la creación de una Célula de Inteligencia Mineral como órgano técnico centralizado, idealmente incardinado en el Departamento de Seguridad Nacional (DSN). Esta célula sería la responsable de fusionar y analizar la información procedente de la comunidad de inteligencia (CNI), los agregados de defensa y comerciales en el exterior, los organismos geológicos (IGME-CSIC) y fuentes abiertas especializadas. Sus productos de inteligencia (alertas, informes de situación, análisis prospectivos) serían el insumo fundamental para la toma de decisiones del órgano de gobernanza que se describe a continuación.

2.3. Arquitectura de Mando y Gobernanza: El Modelo MINESTRAT

El principal obstáculo para una política de Estado sobre minerales en España es la fragmentación de su gobernanza, la "orquesta desafinada" donde cada ministerio toca su propia partitura sin una visión de conjunto. Para superar esta cacofonía estratégica, la doctrina TESIS propone la implementación del modelo MINESTRAT (Minerales Estratégicos por Ministerio), que actúa como la "partitura maestra" que finalmente armoniza a los distintos actores institucionales.

Este modelo se inspira en la estructura estadounidense, donde agencias como la *Defense Logistics Agency* (DLA), el *Department of Energy* (DOE) y el *Department of the Interior* (DOI) mantienen sus propias listas de minerales críticos, reflejando sus competencias específicas. Sin embargo, la experiencia estadounidense también ofrece una lección crucial: la existencia de múltiples listas sin una coordinación superior ha generado "complejidad e incertidumbre innecesarias" que dificultan la inversión privada. Por ello, la propuesta para España no es simplemente replicar la fragmentación, sino implementar un sistema de responsabilidades ministeriales específicas bajo un mando y control unificado.

La piedra angular de esta nueva arquitectura de gobernanza es la creación de una Mesa Interministerial de Gobernanza de Recursos Estratégicos. Este debe ser un órgano de alto nivel, incardinado en el Consejo de Seguridad Nacional, para asegurar que sus decisiones tengan el peso político y la transversalidad necesarios. Su secretaría técnica permanente recaería en el DSN, que contaría con el apoyo de la Célula de Inteligencia Mineral, y en su composición, el Ministerio de Defensa debe ocupar un rol preeminente, no solo como usuario final de muchos de estos materiales, sino como el principal prescriptor de las necesidades de seguridad del Estado. Esta Mesa sería responsable de supervisar los listados MINESTRAT, dirigir la política de la Reserva Estratégica Nacional, procesar las alertas del EWS y proponer las reformas legislativas necesarias, trascendiendo así las disputas competenciales y los silos administrativos.

A continuación, se presenta una tabla que ejemplifica la aplicación del modelo MINESTRAT para España, asignando responsabilidades y justificando la criticidad de cada mineral desde la perspectiva de la seguridad nacional.

Ministerio	Equivalente Funcional EEUU	Minerales Críticos Estratégicos Asignados (Ejemplos)	Justificación Estratégica para la Seguridad Nacional
Defensa	Defense Logistics Agency (DLA)	Tungsteno, Cobalto, Titanio, Tierras Raras Pesadas (Disprosio, Terbio), Galio, Germanio, Antimonio, Berilio.	Esenciales para municiones perforantes, superaleaciones de motores a reacción, blindajes, sistemas de radar AESA, imanes de alto rendimiento en sistemas de guiado y guerra electrónica. Su carencia degrada directamente la capacidad de combate y la BITD.
Transición Ecológica y Reto Demográfico (MITECO)	Department of Energy (DOE)	Litio, Níquel, Grafito, Cobre, Tierras Raras Ligeras (Neodimio, Praseodimio), Silicio.	Fundamentales para la autonomía energética (baterías, renovables, redes eléctricas). La seguridad energética es un pilar de la Seguridad Nacional, reduciendo la dependencia de hidrocarburos de regiones inestables.
Industria y Turismo	Department of Commerce (parcial)	Aluminio, Zinc, Magnesio, Bauxita, coque metalúrgico.	Base de la industria manufacturera general. Una industria robusta es necesaria para la movilización económica en caso de crisis y para mantener la cohesión social y el empleo, factores de estabilidad interna.
Transformación Digital y de la Función Pública	-	Galio, Germanio, Indio, Tántalo, Silicio de alta pureza.	Pilares de la infraestructura digital (semiconductores, fibra óptica, 5G). La ciberseguridad y la resiliencia de las comunicaciones críticas del Estado dependen de estos materiales.
Ciencia, Innovación y Universidades	-	Materiales para tecnologías emergentes (Grafeno, Escandio, etc.).	Asegurar la soberanía tecnológica futura. La investigación en materiales sustitutivos y reciclaje es una línea de defensa estratégica a largo plazo.

Tabla 1. Minerales Críticos Estratégicos Asignados a Ministerios, su equivalente funcional EEUU y la Justificación Estratégica para la Seguridad Nacional

2.4. Instrumentos de Poder Estratégico: La Caja de Herramientas de TESIS

Una vez establecida la inteligencia y la gobernanza, es necesario dotar al Estado de instrumentos concretos para ejercer su soberanía mineral. TESIS propone una "caja de herramientas" con tres instrumentos principales: una reserva estratégica, el blindaje de activos nacionales y la proyección de poder industrial y diplomático.

Una Reserva Estratégica Nacional (REN)

El almacenamiento estratégico o *stockpiling* es la póliza de seguro de una nación contra la interrupción del suministro.[19] En términos militares, es la reserva de munición y material que proporciona autonomía operativa durante un periodo de crisis, permitiendo a la industria y a las fuerzas armadas continuar funcionando mientras se activan soluciones a más largo plazo. No es un coste, es una inversión en disuasión y resiliencia.

Se propone la creación de una Reserva Estratégica Nacional (REN) de minerales y metales ya procesados, listos para su uso industrial. La priorización de los materiales a almacenar debe basarse en el análisis de la Célula de Inteligencia Mineral y en las necesidades críticas de la BITD y otros sectores esenciales. Inicialmente, la REN debería centrarse en materiales con un altísimo riesgo de suministro, una elevada concentración geográfica en manos de adversarios y una difícil sustitución a corto plazo. Esto incluye, de forma prioritaria, el tungsteno, el antimonio, el cobalto procesado, el germanio, el galio y las tierras raras pesadas.[20] La gestión de esta reserva podría recaer en un organismo público designado, con una financiación específica y estable, posiblemente detraída de los presupuestos de Defensa, siguiendo la lógica de que es un gasto para la seguridad nacional.

El Blindaje de Activos Nacionales

España tiene la fortuna de contar con un potencial geológico significativo, incluyendo siete proyectos ya identificados como estratégicos por la UE. Estos yacimientos y las futuras plantas de procesamiento asociadas son activos de primer orden que deben ser protegidos. La analogía militar pertinente aquí es la del blindaje reactivo (ERA) de un carro de combate: no evita el ataque, pero neutraliza su impacto y protege el activo vital que hay debajo.

La propuesta operativa consiste en utilizar los marcos legales existentes, como la Ley 8/2011 de Protección de Infraestructuras Críticas y la Directiva (UE) 2022/2557 (Directiva

[19] RAND, "The Time to Prevent Shortfalls in Critical Materials Is Now", https://www.rand.org/pubs/articles/2023/the-time-to-prevent-shortfalls-in-critical-materials.html (consultado 11/07/2025).

[20] GAO, "Critical Materials Are In High Demand. What is DOD Doing to Secure the Supply Chain and Stockpile These Resources?", https://www.gao.gov/blog/critical-materials-are-high-demand.-what-dod-doing-secure-supply-chain-and-stockpile-these-resources (consultado 13/07/2025).

CER), para designar formalmente estos proyectos mineros y plantas de procesamiento como Infraestructuras Críticas.[21] Esta designación activaría automáticamente los mecanismos de protección física y de ciberseguridad coordinados por el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad (CNPIC), elevando su perfil de seguridad y asegurando su resiliencia frente a sabotajes, ataques terroristas o ciberataques.

La Proyección de Poder Industrial y Diplomático

La soberanía no se consigue solo con medidas defensivas; requiere una acción proactiva en los ámbitos industrial y diplomático. En el tablero geoeconómico actual, una diplomacia mineral activa, respaldada por capacidad de inversión y una política industrial coherente, actúa como los cazas de superioridad aérea: proyecta poder, establece zonas de influencia y disuade al adversario de dominar el espacio estratégico.[1]

Para ello, se proponen tres palancas de acción:

1. Adhesión al Minerals Security Partnership (MSP): España debe solicitar formalmente su ingreso en el MSP. Esta iniciativa, liderada por Estados Unidos, es el principal foro multilateral de Occidente para coordinar inversiones y políticas con el fin de asegurar las cadenas de valor minerales.[22] La participación en el MSP daría a España acceso a proyectos estratégicos en terceros países, a inteligencia compartida y a un asiento en la mesa donde se diseñan las cadenas de suministro del futuro.
2. Un Rol Catalizador para el Ministerio de Defensa: Siguiendo el modelo de la *Defense Production Act* (DPA) estadounidense, que ha sido utilizada para financiar directamente proyectos de minerales críticos,[23] se debe dotar al Ministerio de Defensa de España de mecanismos para actuar como catalizador de la base industrial mineral de defensa. Esto podría incluir la capacidad de firmar acuerdos de

[21] CISA, "Protected Critical Infrastructure Information (PCII) Program", https://www.cisa.gov/resources-tools/programs/protected-critical-infrastructure-information-pcii-program (consultado 11/07/2025).

[22] CSIS, "The Minerals Security Partnership Under the South Korean Leadership", https://www.csis.org/analysis/minerals-security-partnership-under-south-korean-leadership (consultado 11/07/2025).

[23] OUSD A&S - Industrial Base Policy, "Defense Production Act Title III", https://www.businessdefense.gov/ibr/mceip/dpai/dpat3/announcements.html (consultado 13/07/2025).

compra a largo plazo (*offtake agreements*) para garantizar la viabilidad financiera de proyectos nacionales, cofinanciar la I+D+i en procesamiento y sustitución de materiales para aplicaciones de defensa, y otorgar subvenciones directas a la producción nacional de componentes críticos, como imanes de samario-cobalto o superaleaciones.

3. Impulso a la Economía Circular y la Aceptación Social: La resiliencia a largo plazo pasa por reducir la dependencia de la extracción primaria. Es crucial fomentar una industria nacional de reciclaje de materiales estratégicos, especialmente de equipos de defensa y tecnológicos al final de su vida útil. Paralelamente, es indispensable una campaña de comunicación estratégica, liderada desde el Gobierno, para explicar a la ciudadanía la importancia de una minería moderna, sostenible y responsable para la soberanía, el bienestar y la defensa del país, construyendo así la necesaria "licencia social para operar".[24]

2.5. El Factor Humano: Forjando al Geopolítico Mineral

Una estrategia, por muy bien diseñada que esté, es inerte sin el capital humano capaz de ejecutarla. La doctrina TESIS no puede ser una excepción. La transición de una política mineral fragmentada y reactiva a una estrategia de seguridad nacional proactiva e integrada exige un nuevo tipo de profesional: el geopolítico mineral. Este perfil no es simplemente un geólogo con conocimientos de política o un diplomático con nociones de minería; es un experto híbrido que domina la intersección de la ciencia de la tierra, la ingeniería de procesos, la exploración de los recursos minerales, la economía de las reservas (producción minera), las cadenas de suministro industrial, la inteligencia estratégica, la seguridad internacional y, sobretodo, la comunicación persuasiva. De nada vale tener expertos que no sepan comunicar a la sociedad de forma persuasiva la importancia de la Seguridad y la Libertad Mineral.

Actualmente, España cuenta con un valioso contingente de expertos técnicos: geólogos, ingenieros de minas, directivos de empresas mineras, *traders* de materias primas, inversores, académicos y profesionales de la industria de defensa y la metalurgia. Sin embargo, estos "soldados" del frente industrial y científico han operado tradicionalmente en silos, con objetivos centrados en la viabilidad económica, la eficiencia técnica o el

[24] Energía Estratégica, "España impulsa su autonomía minera: 'El reto está en la regulación y la aceptación social'", https://energiaestrategica.es/autonomia-minera-plan-materias-primas/ (consultado 13/07/2025).

cumplimiento normativo. La amenaza geoeconómica actual exige que estos especialistas "migren" sus perfiles a la geopolítica mineral, sin abandonar sus competencias técnicas, para comprender que su trabajo tiene una dimensión directa en la seguridad y defensa de la nación.

Para forjar esta nueva generación de expertos, se deben impulsar varias líneas de acción:

- Formación y Capacitación Especializada: Es fundamental crear programas de posgrado y cursos de desarrollo profesional que integren estas disciplinas. Universidades con escuelas de minas de prestigio, en colaboración con centros de pensamiento como el IEEE o el Real Instituto Elcano y escuelas de negocio, deberían ofrecer titulaciones como un *"Máster en Geopolítica de los Recursos Minerales y Seguridad Nacional"*.[25] Estos programas deben enseñar a los ingenieros y geólogos a interpretar un informe de inteligencia y a los analistas de seguridad a entender un estudio de viabilidad minera. Y, sobretodo, a saber comunicar esta inteligencia mineral de una forma persuasiva.
- Creación de una "Reserva de Talento Estratégico": Al igual que las Fuerzas Armadas cuentan con una reserva operativa, el Estado debe cultivar una red de expertos del sector privado y la academia a la que pueda recurrir para asesoramiento y misiones específicas. Esta red, coordinada por la Célula de Inteligencia Mineral del DSN, actuaría como un puente permanente entre el conocimiento técnico del sector y las necesidades estratégicas del Estado.
- Integración en el Sistema de Seguridad Nacional: Los profesionales con este perfil híbrido deben ser integrados en los órganos de toma de decisiones. La Célula de Inteligencia Mineral y la Mesa Interministerial de Recursos Estratégicos deben contar con personal que posea esta doble competencia, asegurando que las decisiones políticas estén siempre fundamentadas en una comprensión profunda de la realidad técnica y de mercado de los minerales. De ahí que la comunicación persuasiva es un activo crítico.

[25] SFA (Oxford), "Critical Minerals in Defence and National Security", https://www.sfa-oxford.com/knowledge-and-insights/critical-minerals-in-low-carbon-and-future-technologies/critical-minerals-in-defence-and-national-security/ (consultado 13/07/2025).

El objetivo es claro: transformar a los especialistas en recursos en centinelas de la seguridad mineral. Deben comprender que la decisión de abrir una mina en Extremadura, invertir en una planta de reciclaje en Andalucía o firmar un acuerdo de suministro con un país africano no es solo una decisión empresarial, sino un movimiento en el gran tablero de la geopolítica global que afecta directamente a la capacidad de España para defender sus intereses y su soberanía.

2.6. Conclusión y Llamamiento a la Acción: TESIS como Proyecto de Estado

La implementación de la doctrina TESIS es una tarea compleja que requiere una visión de Estado que trascienda legislaturas y una voluntad política inquebrantable. Las herramientas operativas aquí propuestas —una Célula de Inteligencia Mineral para anticipar, una Mesa Interministerial para dirigir, una Reserva Estratégica para resistir, el blindaje de activos para proteger, el desarrollo de capital humano para ejecutar, y una diplomacia y política industrial proactivas para competir— conforman un plan de acción coherente y factible.

La responsabilidad de liderar esta transformación recae inequívocamente en el Ministerio de Defensa y en el Departamento de Seguridad Nacional. Su mandato de garantizar la seguridad y defensa de España les otorga la legitimidad y la obligación de impulsar esta agenda al más alto nivel del Gobierno.

2.7 Plan de Acción Priorizado para el Ministerio de Defensa:

Para traducir la doctrina TESIS en acciones concretas, se propone el siguiente plan de acción escalonado para el Ministerio de Defensa:

Acción Inmediata (0-6 meses):

1. Creación del Núcleo de la Célula de Inteligencia Mineral: Designar un equipo inicial dentro del Estado Mayor de la Defensa (EMAD) o en colaboración con el CNI para elaborar el primer Informe de Dependencias Críticas de la BITD, cuantificando la vulnerabilidad de plataformas clave como el Eurofighter, el Leopard 2E y las fragatas F-110.

2. Propuesta Formal de la Mesa Interministerial: Elevar al Consejo de Seguridad Nacional la propuesta formal para la creación de la Mesa Interministerial de Gobernanza de Recursos Estratégicos, con una propuesta de estructura y mandato.

Acción a Corto Plazo (6-18 meses):

1. Diseño de la Reserva Estratégica Nacional (REN): Basándose en el informe de dependencias, definir la lista inicial de materiales a almacenar (ej. tungsteno, galio, cobalto procesado) y elaborar un borrador de su mecanismo de financiación y gestión, presentándolo para su inclusión en los próximos Presupuestos Generales del Estado.
2. Identificación de Infraestructuras Críticas: Proponer al CNPIC la designación de los primeros proyectos mineros y de procesamiento (ej. La Parrilla, Las Navas, Cobre Las Cruces) como Infraestructuras Críticas.
3. Lanzamiento de Proyectos Piloto de I+D+i: Utilizar los mecanismos de financiación existentes para lanzar los primeros proyectos de I+D+i cofinanciados por Defensa, centrados en la sustitución de materiales críticos en componentes de defensa y en tecnologías de reciclaje.

Acción a Medio Plazo (18-36 meses):

1. Primera Adquisición para la REN: Realizar la primera compra de materiales para la Reserva Estratégica, enviando una señal clara al mercado y a los aliados del compromiso de España.
2. Firma de los Primeros *Offtake Agreements*: Establecer los primeros acuerdos de compra a largo plazo con productores nacionales de minerales estratégicos para garantizar la demanda y viabilizar la inversión.
3. Impulso a la Diplomacia Mineral: Liderar, a través de los agregados de defensa, la identificación de oportunidades de colaboración y alianzas estratégicas en países productores fiables, y formalizar la solicitud de adhesión de España al *Minerals Security Partnership* (MSP).

TESIS como Modelo para Europa y la OTAN:

La estrategia TESIS no debe ser vista únicamente como una solución nacional. Su enfoque integral, que combina inteligencia, gobernanza centralizada, instrumentos de poder estatal y desarrollo de capital humano, la convierte en un modelo de "Autonomía Estratégica Inteligente" exportable y escalable para otros países de la UE y la OTAN. Al liderar con el ejemplo, España puede posicionarse no como un mero receptor de políticas de seguridad, sino como un proveedor de doctrina y resiliencia para la Alianza.

En un mundo definido por la competición geoeconómica, la soberanía sobre los recursos no es una opción, es el fundamento del poder. Es hora de que España, la histórica "Tierra de Metales", reclame su lugar en este nuevo escenario, no solo para asegurar su propia defensa, sino para contribuir de manera decisiva a la seguridad colectiva de Occidente. La inacción ya no es una opción; es una renuncia estratégica que el futuro no perdonará.

*Dr. Arnoldus M. van den Hurk**
@R4mining

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

103/2025 5 de diciembre de 2025



Miguel Ángel Pérez Franco *

Resiliencia y defensa nacional: la fortaleza de la sociedad civil en la nueva realidad geopolítica europea

Resiliencia y defensa nacional: la fortaleza de la sociedad civil en la nueva realidad geopolítica europea

Resumen:

En los primeros días de la Segunda Guerra Mundial, Winston Churchill prometió “sangre, sudor y lágrimas” a la nación británica, simbolizando la resistencia frente a la guerra. Este esfuerzo se sustentó en tres pilares clave: un decidido liderazgo, la fortaleza de la sociedad británica y su capacidad de adaptación. Hoy, la guerra en Ucrania resuena con esa misma promesa, mostrando no solo la devastación de los conflictos convencionales, sino también la amenaza de estrategias híbridas como la desinformación y los ciberataques, diseñadas para desestabilizar internamente a los Estados. En este nuevo contexto, la utilización del sufrimiento civil como herramienta para erosionar la voluntad política de los gobiernos democráticos es una preocupación creciente. En respuesta, Europa ha adoptado un enfoque estratégico basado en el refuerzo de la defensa colectiva, y el desarrollo de sociedades resilientes. Esta resiliencia, lejos de ser un concepto abstracto, se refiere a la capacidad real de las poblaciones para enfrentar amenazas, adaptarse a situaciones adversas y mantener la cohesión social.

Palabras clave:

Resiliencia, defensa nacional, sociedad, geopolítica, 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.

Miguel Ángel Pérez Franco

Resilience and National Defense: The Strength of Civil Society in the New European Geopolitical Reality

Abstract:

In the early days of the Second World War, Winston Churchill pledged "blood, toil, tears, and sweat" to the British nation, symbolizing its resolve in the face of war. This effort rested on three key pillars: determined leadership, the strength of British society, and its capacity for adaptation. Today, the war in Ukraine echoes that promise, revealing not only the devastation inherent to conventional armed conflict but also the growing threat of hybrid strategies—such as disinformation and cyberattacks—designed to destabilize states from within. In this evolving context, the deliberate infliction of civilian suffering as a means to erode the political will of democratic governments has become an increasingly pressing concern. In response, Europe has adopted a strategic approach centered on reinforcing collective defense and fostering resilient societies. This resilience, far from being an abstract concept, refers to the concrete ability of populations to confront threats, adapt to adverse circumstances, and maintain social cohesion.

Keywords:

Resilience, national defense, society, geopolitics, Europe.

I have nothing to offer
but blood, toil,
tears and sweat.

Sir. Winston Churchill, Premier Británico
Discurso a la Cámara de los Comunes,
13 de mayo de 1940.

Introducción

En los albores de la Segunda Guerra Mundial, en plena batalla de Francia, Sir Winston Churchill prometía a la nación británica *"sangre, sudor y lágrimas"*. Una frase compuesta de tres palabras que condensaba de manera ejemplar la resistencia de la nación británica ante la barbarie de la guerra. Tres factores fueron decisivos para tan denodada entereza: el decidido liderazgo del premier británico, la fortaleza y coraje de la sociedad británica, y su capacidad de adaptación. Casi un siglo después, la guerra en Ucrania emerge como un punto de inflexión en la seguridad europea, haciéndose eco de esas tres palabras (sangre, sudor y lágrimas), para implementar un cambio de paradigma en la forma en que se conciben y enfrentan los conflictos armados en el siglo XXI. Como en la Segunda Guerra Mundial, este conflicto pone de manifiesto no sólo el impacto destructivo de las capacidades militares convencionales, sino también la efectividad de las estrategias híbridas, como la desinformación o los ciberataques, orientadas a desestabilizar internamente a los Estados. Uno de los elementos más preocupantes ha sido el uso sistemático del sufrimiento de la población civil como herramienta para erosionar la voluntad política de los gobiernos democráticos, explotando su debilidad y su vulnerabilidad social, como un frente más del conflicto. En respuesta a esta nueva realidad, Europa ha adoptado un enfoque estratégico basado en dos pilares fundamentales: el refuerzo de la defensa colectiva a través de la Alianza Atlántica, tratando de ser más autónoma; y el desarrollo de sociedades resilientes. Esta resiliencia no se limita a una noción abstracta, como bien sabía Sir Winston Churchill, sino que se traduce en la capacidad real de la población para afrontar la materialización de amenazas, desde bombardeos indiscriminados contra objetivos civiles hasta cortes masivos de energía o campañas de desinformación, adaptarse a contextos adversos, recuperarse de los daños sufridos y mantener la cohesión social y la continuidad de la vida cotidiana. Así, el nuevo paradigma de seguridad en Europa parece que

vuelve a mirar a aquella fortaleza inusitada de la sociedad británica, y redefine tanto el concepto de defensa como el rol activo de las sociedades frente a un entorno cada vez más volátil y hostil. Pero, ¿cómo podemos incrementar la resiliencia en nuestras sociedades? ¿Existe una hoja de ruta para conseguir una sociedad resiliente capaz de adaptarse a la nueva realidad geopolítica? Si identificamos las características básicas que conforman el entorno geopolítico y social, podremos identificar sobre qué clase de eje debemos hacer pivotar nuestra estrategia de resiliencia.

La nueva realidad geopolítica

La nueva realidad geopolítica se caracteriza por la erosión del orden unipolar dominado por Occidente y la emergencia de un sistema claramente multipolar, donde potencias como China, Rusia y otras regiones emergentes compiten por influencia global. La guerra entre Rusia y Ucrania ha simbolizado la ruptura del derecho internacional y el debilitamiento de las instituciones multilaterales, revelando un escenario donde la fuerza, la coerción económica y la manipulación de la información pesan más que la diplomacia y la cooperación. En este contexto, los bloques de competencia se consolidan no solo en términos militares o económicos, sino también tecnológicos y culturales, dando forma a un tablero internacional cada vez más fragmentado y volátil[1].

Junto a los Estados, los actores no estatales, corporaciones tecnológicas, grupos armados, organizaciones transnacionales e incluso redes digitales, adquieren un protagonismo creciente, transformando los instrumentos de poder y conflicto. Como consecuencia de ello, la tendencia a la remilitarización y al uso coercitivo de herramientas económicas sustituye la lógica del diálogo por la de la presión y la disuasión[2]. En paralelo, surgen nuevas formas de agresión híbrida: operaciones cibernéticas, manipulación cognitiva y el empleo de sistemas de bajo coste y alta efectividad, como los drones, capaces de infligir daños estratégicos significativos[3]. Estas dinámicas, combinadas, apuntan hacia un orden internacional en transición, donde las reglas aún se están

[1] CENTRO CONJUNTO DE DESARROLLO DE CONCEPTOS (EMAD). “Entorno Operativo 2035. 1ª Revisión”. Estado Mayor de la Defensa. Madrid, 2022.
[2] NATO. “Interdependency in Resilience. Building resilience. Collaborative proposals to help nations and partners”. Norfolk. Allied Commnad Transformation – ACT, 2017.
[3] Ibídem.

escribiendo y la estabilidad depende de la capacidad de adaptación ante un poder global más distribuido y menos predecible[4].

Para Europa, este escenario implica una exposición creciente a riesgos que pueden traducirse en efectos dañinos y severos sobre su población, tanto en el plano de la seguridad, como en el económico, la estabilidad social e incluso la integridad física. Las amenazas híbridas, los ciberataques y la manipulación informativa pueden desestabilizar sus instituciones democráticas y erosionar la confianza ciudadana, mientras que la posibilidad de conflictos de alta intensidad en su periferia o incluso en su propio territorio reaviva el temor a pérdidas de vidas civiles y a la destrucción de infraestructuras críticas, como redes energéticas, sistemas de transporte o comunicaciones[5]. A este respecto, los acontecimientos en Ucrania ofrecen una muestra elocuente de las características de los conflictos futuros: desplazamientos masivos de población, destrucción de infraestructuras críticas y un elevado número de víctimas civiles. La necesidad de anticipar y mitigar tales escenarios resulta, por tanto, inaplazable.

Ante esta realidad, el continente se ve impulsado a reforzar sus mecanismos de defensa colectiva, tanto dentro de la OTAN como de la Unión Europea, fortaleciendo su capacidad de respuesta ante crisis multidimensionales que combinan amenazas militares, tecnológicas y sociales. La construcción de una Europa más resiliente pasa por la inversión en capacidades estratégicas, la cooperación en inteligencia y defensa, y la preparación ciudadana frente a emergencias, con el objetivo de proteger a sus poblaciones y preservar la estabilidad de su modelo político frente a un entorno geopolítico cada vez más hostil, incierto y competitivo. Sin embargo, ¿qué estrategia podemos seguir para que nuestra sociedad esté preparada para afrontar el primer golpe, recuperarse y adaptarse a la nueva situación para prevalecer?

Resiliencia como eje de la seguridad

En el ámbito de la OTAN, el concepto de resiliencia tiene sus raíces en el artículo 3 del Tratado del Atlántico Norte, que establece que “con el fin de lograr más eficazmente los objetivos de este Tratado, las Partes, por separado y conjuntamente, mediante la

[4] CENTRO CONJUNTO DE DESARROLLO DE CONCEPTOS (EMAD). Entorno Operativo 2035. Op. Cit.
[5] NATO. “Interdependency in Resilience. Building resilience. Collaborative proposals to help nations and partners”. Op. Cit.

autoayuda y la ayuda mutua continuas y efectivas, mantendrán y desarrollarán su capacidad individual y colectiva para resistir ataques armados". En este sentido, a través de esta definición, se constituye la base sobre la que se asienta la capacidad de la Alianza para cumplir con sus misiones fundamentales, en particular la disuasión y defensa[6]. Por tanto, para la Alianza, la resiliencia se concibe como una responsabilidad nacional y un compromiso colectivo. Cada aliado debe estar preparado y ser capaz de adaptarse ante todo el espectro del conflicto y para cualquier crisis que la Alianza pueda prever. Al mismo tiempo, mantener y reforzar la propia resiliencia de cada Aliado, contribuye directamente a reducir la vulnerabilidad de la OTAN en su conjunto, fortaleciendo así la seguridad colectiva[7]. En este contexto, la resiliencia se refiere a la capacidad para prepararse, resistir, responder y recuperarse rápidamente tras afrontar una crisis o un ataque a gran escala. Es por ello, que fortalecer la resiliencia es principalmente una responsabilidad nacional, siendo la suma de todos ellos el común denominador de la resiliencia aliada. En este sentido, los aliados pueden mejorar su resiliencia mediante el desarrollo de sus capacidades defensivas, el acceso garantizado a infraestructuras críticas y el desarrollo de planes de recuperación frente a crisis.

En su conjunto, la resiliencia no solo refuerza la capacidad de la OTAN para responder ante amenazas, sino que también constituye un elemento clave de su cohesión interna, su credibilidad disuasoria y su capacidad de defensa colectiva[8]. Disuasión, capacidad defensiva… ¿Influye la resiliencia en la capacidad de disuasión o capacidad de defensa/respuesta frente a un ataque adversario? ¿Cuán dependiente son unas fuerzas armadas de la resiliencia de la sociedad que las acoge…?

La capacidad de resistir: resiliencia vs vulnerabilidad

Durante la Guerra Fría, la mayoría de la infraestructura civil (ferrocarriles, puertos, aeropuertos o redes de energía) estaba en manos del gobierno y podían transferirse fácilmente al control de la OTAN en una situación de crisis o guerra. Sin embargo, el colapso de la Unión Soviética condujo a una disminución de la inversión en preparación civil y a una mayor dependencia de actores privados para proporcionar servicios e

[6] NATO. "North Atlantic Treaty". Washington D.C. 4th April 1949.
[7] Ibídem.
[8] NATO. "The Secretary General's Annual Report 2017". Brussels, 2018.

infraestructura críticos[9]. En este sentido, los Aliados han aumentado su dependencia de activos y capacidades civiles, fundamentalmente ligadas al sector privado, no sólo para apoyar la proyección y el movimiento de fuerzas militares, sino también para realizar el sostenimiento y mantenimiento de sus capacidades[10]. El alcance de esta dependencia se puede ilustrar con algunas cifras[11]:

- Alrededor del 90% del transporte militar para grandes operaciones militares es proporcionado por bienes civiles fletados o requisados del sector comercial;
- Más del 70% de las comunicaciones por satélite utilizadas con fines de defensa son proporcionadas por el sector comercial;
- Aproximadamente el 95% del tráfico transatlántico de Internet, incluidas las comunicaciones militares, se realiza mediante redes submarinas de cable de fibra óptica, la mayoría de las cuales son propiedad de entidades del sector privado y gestionadas por ellas;
- Alrededor del 75 por ciento del apoyo de la nación anfitriona a las operaciones de la OTAN proviene de la infraestructura y los servicios comerciales locales.

Fomentando esta tendencia, a medida que las amenazas del terrorismo internacional se hicieron más frecuentes, las operaciones aliadas se llevaron a cabo cada vez más fuera del territorio de la OTAN, lo que no requirió una gran participación de los recursos de preparación civil aliados. La subcontratación de tareas, requisitos y capacidades militares esenciales no relacionadas con el combate se convirtió en la norma[12].

Sin embargo, la situación internacional ha vuelto a centrar el foco en la necesidad de no ser tan dependiente del sector civil y privado. De hecho, los aliados están reevaluando sus propias vulnerabilidades; así como su propio sistema de preparación para disuadir y defenderse eficazmente contra las amenazas de seguridad contemporáneas. Como consecuencia de ello, la Alianza está reforzando su postura de disuasión y defensa, en particular mediante el refuerzo de la preparación civil y la resiliencia nacional[13].

[9] PRIOR, T. “NATO pushing Boundaries for Resilience”. CSS Analysen in Security Policy, nº 213/09/207, Zurich, 2017.
[10] NATO. “Civil preparedness underpins a society’s resilience”. Mission of Finland to NATO, 2017.
[11] Ibídem.
[12] PRIOR, T. Op. Cit.
[13] NATO. Interdependency in Resilience. Building resilience. Collaborative proposals to help nations and partners. Op. Cit.

De hecho, en el entorno de seguridad actual, la resiliencia efectiva y sostenida requiere toda la gama de capacidades militares y civiles, así como un enfoque de toda la sociedad, que incluye la cooperación activa entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Sin embargo, ¿es posible fortalecer la resiliencia de una sociedad? Y en su caso, ¿qué mecanismos se pueden utilizar para fortalecerla? La respuesta a tan sugerente pregunta es afirmativa. Y es que, sí es posible copiar o al menos emular, la tan afamada resistencia de la sociedad británica durante la Segunda Guerra Mundial, y resumida en el célebre *"sangre, sudor y lágrimas…"*

La clave: fortalecer la resiliencia

En este sentido, en la Cumbre de Varsovia de 2016, los líderes aliados acordaron aumentar la resiliencia de la Alianza para ser capaces de hacer frente a todo el espectro del conflicto[14]. Para ello, llegaron al compromiso de desarrollar la capacidad individual de los países miembros para resistir cualquier forma de ataque armado. En este sentido, acordaron los siete requisitos básicos para incrementar la resiliencia nacional y poder medir su correspondiente nivel de resiliencia. Estos requisitos son[15]:

1. Garantizar las funciones de gobierno y de los servicios gubernamentales críticos, como por ejemplo la capacidad de tomar decisiones y de comunicarse con los ciudadanos durante una crisis.
2. Disponer de suministros de energía resilientes para garantizar un suministro continuo y disponer de planes de contingencia y respaldo para gestionar interrupciones y cortes de energía.
3. Ser capaz de hacer frente, de manera eficaz, a movimientos incontrolados de personas, evitando que interfieran en movimientos y despliegues de capacidades militares.
4. Disponer de recursos alimentarios e hídricos resilientes para garantizar el suministro y hacer frente a interrupciones o sabotajes.

[14] NATO. "Commitment to enhance resilience". Warsaw, 8-9 July 2016.
[15] Ibídem.

5. Ser capaz de hacer frente a escenarios de víctimas masivas y crisis sanitarias agudas, garantizando que los sistemas de salud público y privado pueden hacer frente a crisis graves y que los suministros médicos estén disponibles y sean suficientes.
6. Mantener sistemas de comunicaciones resilientes para garantizar que las redes de telecomunicaciones y cibernéticas puedan funcionar incluso en condiciones de crisis, con suficiente capacidad de respaldo.
7. Disponer de sistemas de transporte resilientes, garantizando que las fuerzas militares y de protección civil puedan desplazarse rápidamente por el territorio de la Alianza.

En definitiva, estos siete requisitos básicos tienen como denominador común las tres funciones básicas de la preparación civil, que deben mantenerse incluso en las condiciones más exigentes, a la sazón: continuidad de las tareas de gobierno, servicios esenciales para la población y apoyo civil a su fuerza militar[16].

Desde entonces, y sobre todo tras el impacto de la guerra de Ucrania, el camino de la Alianza ha ido hacia el fortalecimiento de su resiliencia. A este respecto, en 2021 los Aliados acordaron adoptar un enfoque más integrado y mejor coordinado para fortalecer la resiliencia. Así, ya en el Concepto Estratégico de 2022, se identifica la resiliencia como pilar fundamental de las misiones de la Alianza: disuasión y defensa, prevención y gestión de crisis, y seguridad cooperativa[17]. Asimismo, el concepto estratégico especifica que los aliados deben de fortalecer su resiliencia nacional frente a amenazas y desafíos militares y no militares. Como consecuencia de ello, la OTAN estableció el Comité de Resiliencia de alto nivel con el propósito de ofrecer orientación política y estratégica a sus estados miembros, en asuntos como protección de infraestructuras críticas, desinformación o seguridad en las cadenas de suministro[18]. Y es que parece claro que una fuerza militar desplegada durante una crisis o conflicto depende en gran medida de los sectores civil y comercial, como el transporte, las comunicaciones, la energía y los

[16] CIVIL EMERGENCY PLANNING COMMITTE (CEPEC). “Factsheet on baseline requirements for national resilience and resilience guidelines”. Brussels, 2016.
[17] NATO. “NATO Strategic Concept 2022”. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf
[18] NATO. “Strengthened the Resilience Commitment”. NATO - Official text: Strengthened Resilience Commitment (2021), 14-Jun.-2021

suministros básicos (alimentos, agua, etc.)[19], para el cumplimiento eficaz de sus misiones. En este sentido, una preparación civil eficaz es esencial para garantizar que dichos sectores sean capaces de resistir ataques o interrupciones y continuar apoyando a las fuerzas de la OTAN en cualquier circunstancia. Entonces, ¿cómo mejoramos nuestra preparación civil para que contribuya de manera eficaz a nuestra defensa nacional?

Preparación civil como forma de aumentar la resiliencia de la sociedad

En marzo de 2024, la Comisión Europea lanzó su Estrategia de Preparación de la Unión. El documento describe hasta 30 acciones clave para integrar una filosofía de "preparación por diseño" en todas las políticas de la Unión Europea[20]. Entre ellas se incluyen, por ejemplo, la creación de un centro de crisis para mejorar la coordinación entre diferentes agencias y organismos, se establecen criterios mínimos de preparación para los servicios esenciales, se propone la realización de simulacros de emergencia periódicos en toda la Unión Europea, e incluso la integración en el sistema educativo de conceptos como el de enfrentar y sobreponerse a una crisis[21]. Además, y de forma casi simultánea, la Comisión Europea publicó el libro blanco de la UE sobre la defensa europea, que subrayaba la necesidad de combinar el desarrollo y adquisición de capacidades militares con el fortalecimiento de la resiliencia colectiva de la Unión[22].

Parece claro que la Unión Europea y sus Estados Miembros desean preparar a sus instituciones, tanto públicas como privadas para responder a situaciones de crisis extraordinarias. Los documentos oficiales establecen diversas medidas que fortalecerían la resiliencia de nuestras sociedades. Estas medidas incluyen, entre otras, las siguientes acciones:

[19] CIVIL EMERGENCY PLANNING COMMITTE (CEPEC), Op. Cit.
[20] European Union (EU). "Preparedness Union Strategy: reinforcing Europe's resilience in a changing world". European Union External Action, 2024. Preparedness Union Strategy: reinforcing Europe's resilience in a changing world | EEAS
[21] Ibídem.
[22] European Union (EU). "White Paper for European Defense: Readiness 2030". European Commission, 2025. White paper for European defence - Readiness 2030 - Defence Industry and Space

1. Establecer de protocolos sobre cómo actuar en caso de emergencia o cuando se presenten amenazas creíbles[23].
2. Fortalecer el sistema de protección civil para hacer frente a situaciones de emergencia. Este nuevo sistema de protección civil deberá contar con las unidades y organismos necesarios para ser capaces de prevenir perturbaciones y garantizar la continuidad del funcionamiento sectores vitales como la energía, el transporte, las comunicaciones, la salud, la alimentación y el agua[24].
3. Crear reservas estratégicas y garantizar el almacenamiento de bienes esenciales, equipos de protección o determinadas materias primas críticas[25].
4. Realizar evaluaciones de riesgos periódicos, mientas que los operadores de infraestructuras críticas deben adoptar medidas técnicas, de seguridad y organizativas para garantizar la preparación y notificar a los gobiernos cualquier incidente[26].
5. Establecer un marco europeo común, como forma más eficaz, de compartir recursos y evitar redundancias, significándose que el establecimiento de reservas de recursos vitales descentralizadas, que funcionan como una red, son menos vulnerables a ataques y sabotajes[27].
6. Fortalecer los sistemas de comunicación, de forma que éstos sean seguros, especialmente cuando fallan las redes convencionales. Asimismo, se deberá fortalecer todos los sistemas de información pública, para que estén disponibles en todo momento, permitiendo la transmisión de mensajes claros, y de forma periódica, con precauciones de seguridad[28].

[23] European Union (EU). "EU preparedness union strategy: Getting ready to respond crisis". European Commission, 2025. https://commission.europa.eu/topics/preparedness_en
[24] Ibídem.
[25] Garantizar este abastecimiento pasa, entre otras medidas, por diversificar las fuentes de obtención e implementar diferentes y diversas rutas de suministro. GOBIERNO DE ESPAÑA. "La resiliencia en el marco de la seguridad nacional". Ministerio de la Presidencia. Marzo, 2024.
[26] Ibídem.
[27] European Union (EU). "Critical infrastructure resilience at EU-level". European Commission, 2024. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/counter-terrorism-and-radicalisation/protection/critical-infrastructure-resilience-eu-level_en?utm_source=chatgpt.com#directive-on-the-resilience-of-critical-entities
[28] Ibídem.

7. En cuanto a los operadores privados de infraestructuras críticas (como por ejemplo aquellos de redes energéticas, telecomunicaciones o cadenas de suministro alimentaria), se les deberá obligar a proteger sus actividades mediante el establecimiento de cortafuegos, reforzar la seguridad de sus instalaciones y realizar copias de seguridad. Asimismo, deberán establecer protocolos de emergencia, adoptar planes de contingencia y realizar pruebas y test de resistencia periódicos. Todo ello con el objetivo de garantizar la continuidad y/o el restablecimiento de los servicios públicos que presten[29].

Todas estas acciones están orientadas a la preparación y fortalecimiento del sector público-privado. Pero, ¿qué hay sobre la preparación de ciudadanos individuales que son también parte sustancial de la sociedad…? Durante la Batalla de Inglaterra, la sociedad londinense hizo gala de aquel famoso *"keep calm and carry on"* demostrando una inusitada resiliencia y fortaleza[30]. Por ello, cada ciudadano, y la comunidad a la que pertenece, desempeñan un papel fundamental y extremadamente importante a la hora de hacer frente a una crisis. Cuando la población está bien preparada, bien abastecida con suministros esenciales, y bien formada para hacer frente a las emergencias, la probabilidad de que el país sea o tenga una adecuada resiliencia aumenta considerablemente. Buena prueba de ello es la sociedad británica de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, hoy día, es posible encontrar también ejemplos de nuestra época, como el modelo nórdico de "defensa total", que muchos países europeos comienzan a clonar[31]. En este sentido, países como Finlandia, Suecia o Noruega, vienen desarrollando, desde la Guerra Fría, un modelo de defensa total que integra plenamente a la sociedad civil en la defensa nacional. Esta preparación civil incluye, entre otras actividades, formación en primeros auxilios, gestión de crisis, defensa territorial, actividades de continuidad institucional, etc. Asimismo, y como punto álgido de la preparación de la sociedad, emergen la realización de simulaciones y simulacros de emergencia periódicos en lugares de trabajo, escuelas y centros de formación[32].

[29] European Union (EU). "EU preparedness union strategy: Getting ready to respond crisis", Op. Cit.
[30] ELPAIS. "Keep calm and carry on. La historia de un lema". 2012. Keep calm and carry on, historia de un lema que cualquiera puede hacer suyo | S Moda: Revista de moda, belleza, tendencias y famosos | EL PAÍS
[31] ALANDER, M. "Deepening total defence: Northern Europe's strategic advantage". Britains World. Council of Geostrategy. 2025.
[32] BRAW. E. "Scandinavia's Homeland Defence: A Model for Other Countries?". The Royal United Services Institute (RUSI). 2018.

Sin embargo, el fortalecimiento del sector público-privado y la preparación ciudadana son sólo dos partes fundamentales que necesitan de integración de todo este ecosistema en la propia defensa nacional. Por ello, en la Cumbre de Washington de 2024, los aliados se comprometieron a fortalecer su resiliencia nacional mediante la integración de la planificación civil de emergencias en los planes de defensa nacional[33]. Pero, ¿por qué integrar los planes civiles de protección y la defensa civil en los planes de defensa nacional…? La respuesta no es casual, y es que, integrar las vertientes civil y militar en la resiliencia es clave para constituir un sistema de resiliencia nacional integral capaz de responder ante crisis complejas.

Integración defensa y protección civil en la defensa nacional.

Los esfuerzos militares destinados a proteger el territorio y las poblaciones aliadas deben ir acompañados de una sólida preparación civil, capaz de reducir las vulnerabilidades potenciales y mitigar los riesgos tanto en tiempos de paz como durante crisis y conflictos. Como se ha expresado anteriormente, esta preparación civil cumple tres funciones esenciales: garantizar la continuidad del gobierno, asegurar la prestación de servicios esenciales a la población y proporcionar apoyo civil a las operaciones militares[34]. Por tanto, parece evidente, que la resiliencia debe sestar vertebrada sobre en una fuerte cooperación entre las partes interesadas, civiles y militares, lo que es de beneficio mutuo, tanto en tiempos de paz como en tiempos de crisis.

Como se demostró durante la pandemia del COVID-19, la asistencia militar a las autoridades civiles puede prestar un apoyo fundamental cuando los recursos civiles están bajo una gran presión. Al mismo tiempo, el apoyo civil es esencial para permitir y mantener a las fuerzas militares en tiempos de crisis, ya sea a través de la experiencia civil o el acceso a servicios e infraestructuras comerciales críticos. Pero, ¿cómo podríamos integrar estas dos vertientes, civil y militar, de la resiliencia? Existen múltiples ejemplos de ello. Los ejercicios representan un excelente paradigma y una forma eficaz de realizar pruebas de resistencia de la preparación nacional. A este respecto, son un excelente modelo para ejercitar respuestas frente a contingencias a gran escala, como

[33] NATO. “Washington Summit Declaration”. 2024. NATO - Official text: Washington Summit Declaration issued by NATO Heads of State and Government (2024), 10-Jul.-2024

[34] CIVIL EMERGENCY PLANNING COMMITTE (CEPEC), Op. Cit.

ataques sorpresivos con efectos devastadores o cuando se trata de una guerra híbrida. Por lo tanto, resulta esencial incorporar elementos de preparación civil en ejercicios militares, debiendo integrarlos a todos los niveles, desde ejercicios de gestión de crisis de nivel estratégico hasta ejercicios de adiestramiento de nivel táctico[35].

Por ejemplo, el ejercicio "Steadfast Defender 2024", que fue el mayor despliegue militar de la OTAN desde el final de la Guerra Fría, contribuyó a chequear la resiliencia de la Alianza. Con la participación de más de 90.000 efectivos de los 32 países aliados, su objetivo principal fue demostrar la capacidad de la Alianza para defender toda su área de responsabilidad, movilizando refuerzos desde América del Norte hacia Europa a través del océano Atlántico, el norte y el este del continente europeo. Su ejecución puso de manifiesto que la movilización masiva de tropas y material militar a través de distintos países requiere una estrecha coordinación con autoridades civiles, especialmente en materia de transporte, logística e infraestructura; poniendo en relieve la necesidad de garantizar la resiliencia de las infraestructuras civiles y la continuidad de los servicios esenciales[36].

Conclusiones

La guerra en Ucrania ha reconfigurado profundamente el panorama de seguridad europeo, evidenciando que la defensa nacional ya no puede limitarse al ámbito militar. En una era de amenazas híbridas, ciberataques, manipulación informativa y vulnerabilidad de las infraestructuras críticas, la resiliencia de la sociedad emerge como factor clave de la defensa nacional. En este contexto, la fortaleza de las sociedades civiles, su capacidad de adaptación y recuperación ante crisis multidimensionales, se convierten en un activo estratégico tan decisivo como la propia disuasión militar.

En este sentido, y analizando la historia, desde la resistencia británica durante la Segunda Guerra Mundial hasta el modelo nórdico de "defensa total", se evidencia que una población preparada y consciente de su papel es capaz de sostener la cohesión nacional incluso bajo las condiciones más adversas. Por ello, las naciones europeas no sólo deben de establecer un marco claro para fortalecer la capacidad de sus Estados

[35] NATO. "Steadfast Defender 2024". https://www.nato.int/cps/en/natohq/222847.htm
[36] Ibídem.

para resistir, responder y recuperarse frente a cualquier forma de ataque o crisis. Deben de promover una preparación por diseño, desde una visión micro hasta una óptica macro, que refuerce tanto a las instituciones públicas, como a los actores privados, frente a disrupciones críticas. Una preparación desde el individuo hasta la organización. Esta visión integral de seguridad, basada en la anticipación, la coordinación y la educación ciudadana, amplía el concepto clásico de defensa hacia un enfoque de seguridad total de la sociedad.

En definitiva, la fortaleza de Europa ante la nueva realidad geopolítica dependerá no solo de su poder militar, sino de su capacidad colectiva para resistir, adaptarse y mantener la cohesión social ante cualquier amenaza. Sólo una sociedad resiliente, preparada y comprometida podrá sostener la paz, la libertad y los valores democráticos que constituyen la esencia de su defensa. Porque, al igual que en los días más oscuros de la historia europea, y parafraseando aquella famosa frase de Sir Winston Churchill, *"solo puedo ofreceros sangre, sudor y lágrimas"*, la supervivencia y la victoria no dependerán únicamente de las armas, sino de la voluntad indomable de sus pueblos y de su capacidad de resistencia.

*Miguel Ángel Pérez Franco**

Estado Mayor de la Defensa
Gabinete Técnico de JEMAD

Documento
Opinión

104/2025 8 de diciembre de 2025

Jerónimo Ríos Sierra *

La «paz total» en Colombia: más sombras que luces en la transformación de la violencia

La «paz total» en Colombia: más sombras que luces en la transformación de la violencia

Resumen:

El siguiente trabajo intenta realizar un balance de la propuesta de «paz total» impulsada en Colombia por el gobierno de Gustavo Petro. Tras más de tres años, la transformación de la violencia deja consigo más sombras que luces. Los intentos por llevar la paz al centro de la agenda de gobierno se han desdibujado por la impracticabilidad de avances en los diálogos impulsados con diferentes formaciones violentas. Asimismo, las geografías de la violencia se han mantenido inalteradas, agravadas por la proliferación de estructuras violentas, tanto herederas lejanas de las FARC-EP como del paramilitarismo. De fondo, la política de paz no dispuso de una política de seguridad, de manera tal que varios indicadores alertan sobre la necesidad de repensar la confrontación con los diferentes grupos armados, especialmente, en relación con la lucha contra el narcotráfico y la mayor y mejor presencia del Estado sobre el conjunto del territorio.

Palabras clave:

Acuerdo de Paz, Colombia, conflicto armado, FARC-EP, paz total, violencia.

*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.

«Total peace» in Colombia: more shadows than light in the transformation of violence

Abstract:

The following paper attempts to take a balance sheet of the 'total peace' proposal promoted in Colombia by the government of Gustavo Petro. After more than three years, the transformation of violence leaves behind more shadows than lights. Attempts to place peace at the centre of the government's agenda have been blurred by the impracticability of progress in the dialogues promoted with different violent groups. Likewise, the geographies of violence have remained unchanged, aggravated by the proliferation of violent structures, both distant heirs of the FARC-EP and paramilitarism. Fundamentally, the peace policy did not have a security policy, so that several indicators point to the need to rethink the confrontation with the different armed groups. This is especially true in relation to the fight against drug trafficking and the greater and better presence of the state throughout the territory.

Keywords:

Peace Agreement, Colombia, armed conflict, FARC-EP, total peace, violence

Introducción

Nos encontramos ante los últimos meses de la presidencia de Gustavo Petro y diferentes actos de violencia se han sucedido en el país de manera notoria. Primero, el atentado dirigido el 7 de junio de 2025 contra el precandidato presidencial, Miguel Uribe, fallecido dos meses más tarde. Más tarde, la acción terrorista perpetrado en Cali, el 21 de agosto, atribuida a las disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), y que dejó consigo siete muertos y 80 heridos. Ambos hechos evocan una imagen de debilidad que, en cierto modo, conecta con el recuerdo de algunas de las páginas más violentas de un pasado no tan lejano.

Una vez que el gobierno del Pacto Histórico Nacional entra en el último año de mandato presidencial, y siendo el primer Ejecutivo progresista de la historia democrática de Colombia, es momento de hacer balance y considerar qué elementos, avances o retrasos, deja consigo el mandato de Gustavo Petro en relación con la gestión de la seguridad y la transformación de la violencia. Si bien es cierto que su llegada a la Casa de Nariño, inicialmente, ofrecía un razonable optimismo en cuanto a su aspiración por desactivar, y desmovilizar, a ciertos actores armados del conflicto, los datos y las cifras no arrojan la misma sensación.

En otras palabras, aun cuando la paz, desde el comienzo de su andadura presidencial, ocupó un papel preeminente en el debate público y en las iniciativas gubernamentales, los diferentes esfuerzos de la conocida como «paz total» quedan lejos de haber prosperado. Este pesimismo cabría reflejarlo en las dificultades para negociar cualquier mínimo avance en la desactivación de la violencia con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) o con disidencias de las FARC-EP[1]. Aparte, tampoco ofrece mejor escenario el inicial afán por recuperar el compromiso con el Acuerdo de Paz suscrito en noviembre de 2016, y que, con motivo de las resistencias gubernamentales de la presidencia de Iván Duque, pasó por sus horas más bajas entre 2018 y 2022. Tanto es así, que según los informes de seguimiento que periódicamente realiza el Instituto Kroc de la

[1] Más del 90% de los más de 13.000 firmantes del Acuerdo de Paz en noviembre de 2016, nunca retornaron a la violencia, de manera que el grueso de las disidencias son nuevas incorporaciones.

Universidad de Notre Dame, los avances en la implementación bajo el actual gobierno han sido incluso menores que con respecto a su predecesor[2].

Así, bajo el objetivo de analizar y realizar un balance de los más de tres años que el gobierno de Petro ha supuesto en relación con el conflicto armado, el siguiente trabajo se estructura en cuatro partes claramente diferenciadas. Primero, se presentan los que fueron los principales propósitos del Ejecutivo en materia de construcción de paz y transformación de la violencia. Seguidamente, ello se relaciona con la situación de negociación múltiple que se propuso con los diferentes grupos armados concurrentes, desde el ELN y las disidencias de las FARC-EP, hasta formaciones herederas del paramilitarismo. En tercer lugar, se abordan algunas cuestiones que, en relación con lo anterior, han contribuido al deterioro de las condiciones de seguridad en el país. El texto finaliza con unas conclusiones que, más allá de poner en valor algunos de los razonamientos esgrimidos, anticipa otras cuestiones que, posiblemente, transcurran en los próximos meses, con vistas a las nuevas elecciones que han de darse en la primavera de 2026.

Una política de paz que estaba llamada a ser un punto de inflexión

El nuevo Ejecutivo iniciaba su andadura con un amplio respaldo en el Legislativo, toda vez que, entre los principales ministros, destacaban varias figuras liberales, e inclusive conservadoras, como Alejandro Gaviria (Educación), José Antonio Ocampo (Hacienda) o Álvaro Leyva (Asuntos Exteriores). En menos de un año, y producto de tensiones internas, rencillas personales, especialmente con figuras cercanas al presidente, como Armando Benedetti o Laura Sarabia, así como por la falta de elementos de acuerdo en el desarrollo de una ambiciosa legislación social, la coalición se rompió y la crisis ministerial terminó prescindiendo de casi todos aquellos nombres que no eran apuesta personal de Gustavo Petro.

En relación con la política de paz, y a pesar de estas dificultades gubernamentales, siempre se trató de mostrar que esta se concebía como una prioridad. De hecho, una de las primeras leyes impulsadas por el nuevo gobierno sería la conocida como Ley de

[2] INSTITUTO KROC, *Navegando las aguas de la paz: avances, retos y oportunidades en el octavo año de implementación diciembre 2023 a noviembre 2024*, Bogotá, 2025.

Orden Público (Ley 2272 de 2022). Asimismo, la paz tenía su correspondencia en el conocido como Plan Nacional de Desarrollo, el cual comprende la hoja de ruta para los siguientes cuatro años de mandato y que quedaba contemplado en la Ley 2294 de 2023.

A tal efecto, la política nacional de paz, popularizada bajo la etiqueta «paz total», demandaba su centralidad como elemento de urgencia y transversalidad para con el resto de la agenda gubernamental. Un hecho que comprendía no sólo la implementación prioritaria del acuerdo suscrito con las FARC-EP, sino también la disposición de otros elementos con los que aspirar a conseguir una paz estable, duradera, y de plenas garantías para el país[3]. Este aspecto, comprendido en el segundo artículo de la recién mencionada Ley 2272, ya advertía de la posibilidad de avanzar procesos de diálogo con diferentes formaciones violentas, de muy disímil naturaleza, desde el ELN y hasta el Clan del Golfo, Los Pachenca, Los Pachully o La Oficina -todos ellos, herederos del paramilitarismo-, y pasando por diferentes organizaciones armadas, a sí mismas reconocidas como continuadoras de las FARC-EP[4].

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo se preveían tres capítulos concretos para con el compromiso de la paz en Colombia. Primero, uno específico en relación con el Acuerdo suscrito con las FARC-EP, cuyas principales prioridades eran la transformación de los emplazamientos con mayor densidad de cultivos cocaleros, la inversión en los municipios más golpeados por el flagelo de la violencia y la droga, y el avance en la construcción de una arquitectura jurisdiccional y transicional sólida, con plenas garantías. En segundo lugar, destaca el compromiso del gobierno por elevar el presupuesto para las víctimas de la violencia en un 16%, lo cual suponía disponer de más de 50.000 millones de pesos para estos cuatro años (equivalentes a diez millones de euros). Finalmente, el gobierno asumía disponer de la paz como un compromiso participativo, amplio, incluyente e integral con el logro de una paz estable y duradera, con garantías de no repetición de la violencia y seguridad para todos los colombianos.

Nuevamente, se instaba a concebir la necesidad de acuerdos parciales con el mayor conglomerado de actores armados posible, activos en el tablero de la violencia

[3] CAIRO, Heriberto *et al*. *De la paz territorial a la paz total en Colombia: una aproximación socio-espacial*. Madrid, Trama, 2024.
[4] BADILLO, Reynell y TREJOS, Luis. «Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia como grupo armado politizado: Un nuevo paradigma del crimen organizado». *Revista Científica General José María Córdova*, 21(42), 2023, 327–351.

colombiana. De forma adicional, y frente a una realidad de la geografía de la violencia indómita y prácticamente inmutable en las últimas décadas, el grueso de políticas para la desactivación de la(s) violencia(s) terminaba por priorizar hasta 344 municipios sobre los que disponer de un mayor número de inversiones, capacidades y oportunidades, inclusive, para con el afianzamiento de espacios de interlocución con actores armados allí presentes.

Un marco de negociaciones impracticable

El propósito de la «paz total» aspiraba al desarrollo de diferentes espacios de interlocución, tal y como se anticipaba, con actores armados muy disímiles entre sí. La prioridad siempre fue el ELN, para lo cual se retomó la agenda de diálogo que había quedado abandonada por ambas partes, a comienzos de 2018, tras el fallido proceso de interlocución de la guerrilla con el gobierno de Juan Manuel Santos[5]. A pesar de que se dispuso, entre 2022 y 2023, de varias rondas de negociación fuera del país, con el apoyo de países como Venezuela, Cuba, México o Brasil, el proceso nunca terminó por avanzar. La falta de concreción sobre temas complejos, como víctimas, narcotráfico o entrega de armas, se sumaba a las dificultades para avanzar en el cese de hostilidades bilateral, el cual estuvo vigente, por 180 días, hasta en dos ocasiones. Si algo se hizo evidente en este tiempo fue la falta de cohesión interna del ELN, especialmente, por la fractura entre una vieja comandancia política, alejada de los frentes de guerra, y una renovada comandancia, muy beligerante, activa sobre los lugares con mayor arraigo de las economías ilícitas que nutren las finanzas de la guerrilla[6]. Desde el mes de marzo de 2023 se filtraron cuestionamientos internos del ELN hacia la política de paz, provenientes de los Frentes de Guerra Oriental, Nororiental y Occidental, activos en Arauca, Norte de Santander y Chocó, respectivamente. Tres estructuras que, cuestión aparte, durante este tiempo, perpetraron secuestros, operativos armados y desplazamientos masivos, inclusive, bajo a vigencia de un cese al fuego.

[5] RÍOS, Jerónimo. «El Ejército de Liberación Nacional, el gobierno de Iván Duque y la encrucijada de la paz en Colombia». *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 46(2), 2021, 222–239.
[6] RÍOS, Jerónimo. «ELN y la paz total en Colombia: las dificultades de un proceso de negociación que nunca acaba». *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE,* 9(1), 2024, 91-105.

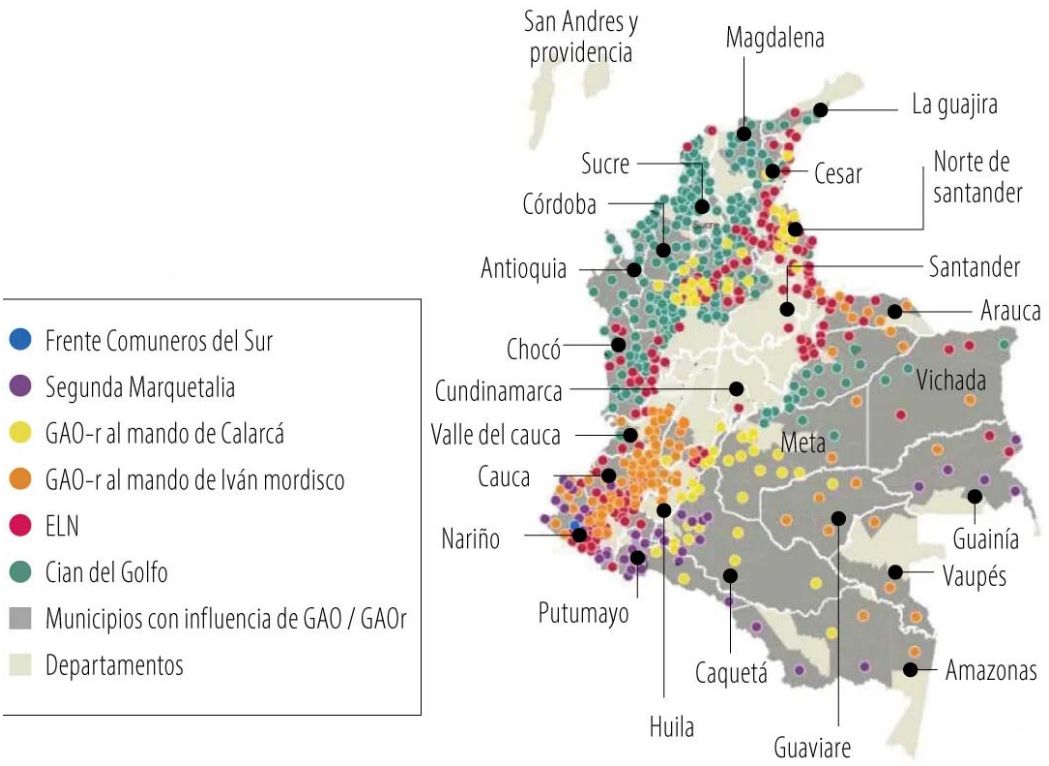
En lo que respecta a las disidencias de las FARC-EP, nunca se dispuso de un marco jurídico definitivo, de manera que ello, sumado a la falta de voluntad por asumir un proceso efectivo de desmovilización real, ha imposibilitado en todo momento el trascender de tímidos gestos y propósitos. El otrora grupo denominado como Estado Mayor Central (EMC), liderado hoy por «Iván Mordisco», fue renuente al Acuerdo de Paz desde su discusión y firma, en 2016, logrando transitar de una expresión díscola y residual, a ser el grupo heredero de las FARC-EP más importante -si bien queda enfrentado, internamente, por una segunda estructura liderada por «Calarcá»-. Están presentes no solo en el oriente colombiano, sino también en el sur y el suroccidente del país. Involucran más de 3.000 efectivos[7], y mantienen, como el resto de las estructuras armadas ilegales del país, una clarísima participación en el negocio cocalero y de las economías ilícitas. De hecho, han sido el gran opositor a la posición predominante del ELN en el oriente colombiano, especialmente, sobre los departamentos de Arauca y Norte de Santander, aunque también proyectan su influencia sobre otros emplazamientos fronterizos con Venezuela. En otras palabras, y si bien la «paz total» consiguió ceses al fuego de carácter territorial en 2023, por ejemplo, en Caquetá, Guaviare, Meta o Putumayo, ello operó como situaciones instrumentalizadas en favor de la organización armada para acumular capacidades y optimizar su presencia en el territorio. Una realidad que, desde inicios de 2024, precipitaría el retorno a la confrontación abierta con el Estado y, asimismo, intensificado a lo largo de 2025, entre «Mordisco» y «Calarcá».

Semejante suerte corrió la apuesta negociadora del gobierno con la otra gran disidencia del país: Segunda Marquetalia[8]. Esta había surgido a finales de agosto de 2019, liderada por quienes habían liderado el proceso de diálogo con el gobierno colombiano en Cuba: «Iván Márquez» y «Jesús Santrich». A pesar de la colaboración con el ELN y los intentos frustrados de entendimiento con EMC, sus enfrentamientos con esta última organización se sucedieron, precisamente, en buena parte del corredor fronterizo con Venezuela, en donde murieron varios de los más destacados integrantes de Segunda Marquetalia. Los avances igualmente fueron escasos, toda vez que, en paralelo a los aparentes esfuerzos de diálogo, entre 2022 y 2024 el grupo duplicaba sus estructuras por buena parte de la

[7] FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ. *El proyecto Estado Mayor Central*. Bogotá, 2023.
[8] La «Operación Marquetalia», del 27 de mayo de 1964, sirvió de mito fundacional de las FARC-EP.

Amazonía colombiana, pero también en otros departamentos del sur, como Nariño o Cauca. En todo caso, sus capacidades armadas y territoriales son mucho menores que el EMC, al presumirse una capacidad armada que integra unos 1.500 efectivos. Por si fuera poco, a la ruptura definitiva de los cauces de diálogo, en julio de 2024, se le han añadido fragmentaciones varias que han terminado por dificultar, si cabe más, la respuesta militar de parte del Estado colombiano.

Mapa 1. Influencia de los grupos armados de Colombia, 2024



Fuente: Policía Nacional / LR-ER

En relación con diferentes expresiones criminales asociadas al post-paramilitarismo, debe apuntarse que ha sido de impracticable cualquier progreso en la interlocución o el cese de hostilidades con este tipo de estructuras. Nuevamente, por la renuencia de los grupos de esta naturaleza, y en especial del Clan del Golfo, a aceptar un sometimiento a la justicia sin negociación política alguno. Dicho Clan del Golfo se trata de la organización criminal más grande de Colombia, de manera que algunas estimaciones

recientes[9] cuantifican hasta en casi 10.000 el número de sus integrantes. Su funcionamiento, en muchas ocasiones, opera a partir de la externalización y franquicia de sus actividades criminales, disponiendo de más de 3.000 hombres en la estructura armada. Cuenta con presencia en todos los departamentos de la región Caribe, y está en confrontación con casi todos los grupos ya mencionados, en regiones tan dispares como Antioquia, Chocó o el Catatumbo, o parte de los Llanos Orientales.

La imposibilidad negociadora, finalmente, se ha hecho extensible a otros grupos que, igualmente, han quedado por fuera de la «paz total», y que están asociadas a la actividad narcotraficante y la delincuencia organizada. Por ejemplo, en junio de 2023, hasta 17 estructuras operativas en las Bandas Criminales de Medellín hicieron el amague de asumir un eventual marco de diálogo con el gobierno. Fue un proceso que inició desde la cárcel de Itagüí, pero que quedó desnaturalizado por la falta de compromiso real y la ausencia de un marco regulador que fijara por dónde debían transcurrir las etapas y los compromisos con visos a culminar su entrega y desarme.

De la misma forma, los Shottas y los Espartanos, activos en Buenaventura, y que en suma integraban otras 1.700 personas, iniciaron el 18 de julio de 2023 un proceso conjunto, cuando portavoces de las dos estructuras participaron desde la diócesis de Buenaventura para activar un proceso similar al que transcurría en Medellín. Empero, tras más retrocesos que avances, sin elementos regulatorios propios, y con escasa convicción para avanzar en su desestructuración, el retorno a la actividad violenta inició a comienzos de 2025, agravando la situación de orden público de la ciudad de Buenaventura, la segunda más importante del departamento de Valle del Cauca.

Erosión de la seguridad y debilitamiento de la respuesta estatal

Sobre la base de las circunstancias descritas cabe pensar en un claro desdibujamiento e inviabilidad de los objetivos que se había puesto la política de «paz total». Ni el hecho de tratarse del primer gobierno progresista en décadas, ni el aparente voluntarismo por avanzar en la transformación de la violencia, ni tampoco la militancia pasada de Gustavo Petro en la guerrilla del M-19, terminaron por ser condiciones suficientes para avanzar

[9] FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ. «Así llega el Clan del Golfo a un nuevo intento de diálogos de paz». Bogotá, 2025. https://ideaspaz.org/publicaciones/noticias/2025-08/asi-llega-el-clan-del-golfo-a-un-nuevo-intento-de-dialogos-de-paz-ahora-en-catar

en la superación de una violencia indómita. Todo lo contrario, la política negociadora con diferentes grupos armados, si por algo se ha caracterizado es por desatender la prolija literatura existente en resolución de conflictos e investigación para la paz. Es decir, abrir diferentes procesos a la vez, con estructuras de dispar naturaleza, alcance y significado, sin marcos jurídicos previos y bajo coordenadas, exigencias y equipos negociadores distintos, acumula todas las opciones posibles para su impracticabilidad, de acuerdo con lo propuesto, entre otros, por Balian y Bearman[10].

De otro lado, estaría la ausencia por completo de ese momento maduro (*ripe moment*) que William Zartman[11] identifica como necesario para entender que las partes en disputa se encuentran en un momento doblemente insatisfactorio (*mutually huting stalemate*) en el que proponer una negociación, en términos racionales, resulta más deseable que mantener un contexto de confrontación armada. Así, en continuidad con los elementos asociados a los factores económicos, territoriales y armados que acompañan a los principales actores violentos en Colombia -ELN, EMC, Segunda Marquetalia o Clan del Golfo-, y habida cuenta de que todos los indicadores muestran una tendencia al alza en sus expresiones de violencia y capacidad, se hace difícil entender que transcurra dicha condición.

De hecho, el que haya más de 30.000 personas directamente asociadas con la violencia en Colombia, si bien no se traduce en un retroceso en los niveles de violencia homicida nacionales (sobre las 25 muertes violentas cada 100.000 habitantes), sí que se corresponde con una erosión de las condiciones de seguridad y violencia en una geografía muy singular, que apenas ha cambiado en los últimos años[12]. Baste recordar que solo Norte de Santander (nororiente colombiano) y sur del Meta; junto con Caquetá, Putumayo, Nariño y Cauca (en el sur y suroccidente del país), sumados a Antioquia, concentran más del 80% del cultivo cocalero y de los laboratorios clandestinos del país. Asimismo, son estos idénticos enclaves en donde se ha concentrado el grueso de asesinatos contra excombatientes de las FARC-EP firmantes del Acuerdo de Paz y

[10] BALIAN, Hrag y BEARMAN, Peter. «Pathaways to violence: dynamics for the continuation of large-scale conflict». *Sociological Theory*, 36(2), 2018, 210-220.
[11] ZARTMAN, William. «The timing of peace initiatives: Hurting stalemates and ripe moments». *The Global Review of Ethnopolitics*, 1(1), 2001, 8-18.
[12] RÍOS, Jerónimo. «Where is Territorial Peace? Violence, Drug Trafficking and Territory: The Killings of Former Guerrilla Combatants and Social Leaders in Colombia (2016-2021)». *Partecipazione e conflitto*, 15(1), 2022, 290-314.

líderes y activistas sociales, los cuales ascienden a casi 500 y más de 2000, respectivamente, desde noviembre de 2016[13].

Sumado a lo anterior, el Gobierno pareciera que anduvo casi siempre cediendo a las exigencias, excepciones y prerrogativas que los grupos armados realizaban, especialmente el ELN, mientras que sus respuestas militares más destacadas, únicamente aparecían cuando los procesos múltiples de dialogo quedaban desnaturalizados por el descrédito, la desconfianza y los repuntes territoriales de violencia. Tal vez, a todo ello haya contribuido la imagen de debilitamiento, improvisación y relativa dejadez transmitida por el Ejecutivo, y que ha terminado instrumentalizada, en su favor, por la mayoría de las organizaciones violentas del país.

Hay que recordar que entre 2002 y 2010, Colombia se militarizó muy considerablemente, erigiéndose como una de las principales fuerzas armadas del continente. A partir de un gasto promedio de casi el 4% del PIB, el país engrosó sus capacidades, elevando en casi un 40% su número de efectivos, de 313.000 policías y militares, a más de 440.000. La inteligencia, los recursos y capacidades aéreas y el combate nocturno fueron algunas de las prioridades de dicha transformación, sumadas a la multiplicación de estructuras en buena parte de la hostil y periférica geografía colombiana[14]. Desde entonces, se ha ido reduciendo considerablemente la paridad entre número de fuerzas militares y su poder efectivo, de manera que, mientras que en términos numéricos Colombia sigue siendo la tercera fuerza más numerosa del continente latinoamericano, con 181.000 militares en activo, en el reporte anual que cada año publica el *Military Strength Ranking,* el país ocupa el puesto 46.

Esta posición de debilidad se puede entender, en línea con lo argumentado por Pizarro, de acuerdo con varias razones[15]. Primeramente, hace un par de décadas, en el marco de la cooperación militar con Estados Unidos y en cumplimiento con el conocido Plan Colombia, el país recibió más de 10.000 millones de dólares que le permitieron nutrir su flota aérea de Black-Hawks, Tucanos, Super-Tucanos o MI-17. Hoy en día, la mayor

[13] INDEPAZ. Visor de asesinatos a firmantes del Acuerdo de Paz en Colombia. Bogotá, 2025. https://indepaz.org.co/visor-de-asesinato-a-firmantes-del-acuerdo-de-paz-en-colombia/

[14] PIZARRO, Eduardo. «Verdadero o falso: ¿se han debilitado las Fuerzas Militares en Colombia?» *Contexto*, 2025. https://contextomedia.com/verdadero-o-falso-se-han-debilitado-las-fuerzas-militares-en-colombia/

[15] RÍOS, Jerónimo. *Historia de la violencia en Colombia, 1946-2020. Una mirada territorial*. Madrid, Sílex Ediciones, 2021.

parte de la flota de helicópteros están inoperativos, por falta de material y repuestos, de manera que, como reconoce el propio Ministerio de Defensa, cuatro de cada diez aeronaves se encuentran inmovilizadas -con más de 100 helicópteros fuera de servicio. Por otro lado, también se ha debilitado lo concerniente a elementos de inteligencia y comunicación, de manera tal que, por ejemplo, en muchas ocasiones, se ha normalizado el uso de canales de comunicación no oficiales, como WhatsApp. De igual forma, el número de efectivos se ha reducido en la última década en un 27%, lo que ha repercutido en la presencia estatal sobre ciertas geografías irresolutas de la violencia.

Añadido a lo anterior, y pese a que el presupuesto en Defensa se ha incrementado en los últimos años, en un 79% se encuentra absorbido por los gastos de personal, producto, del reciente aumento del subsidio de los militares en formación, del 30% al 70% del salario mínimo, así como de los crecientes gastos pensionales. Un hecho preocupante que obliga a repensar y optimizar un tipo de inversión, más racional, en la que prevalezca la inversión en armamento, tecnología o capacidades[16]. Nuevamente, esto guarda relación con la precariedad con la que el Estado responde a sus amenazas asociadas al conflicto armado, especialmente, en las mencionadas regiones periféricas del corredor fronterizo con Venezuela, en el oriente y nororiente colombianos; o en el sur y suroccidente del país, en donde las gobernanzas criminales se han asentado con escasa presión y disputa de parte del Estado[17]. Un Estado que, de manera casi crónica, sigue adoleciendo de más territorio que capacidades institucionales, y que, incluso, cuando las FARC-EP se desmovilizaron, nunca estuvo en capacidad de cooptar y ocupar tales geografías de la violencia. Emplazamientos estos en donde, rápidamente, proliferaron nuevas estructuras y disputas por el idéntico control de los recursos ilícitos y del territorio, dejando al Estado en una posición marginal.

Conclusiones

De acuerdo con lo expuesto en estas páginas, la situación de creciente erosión de la seguridad, y la cronicidad de la violencia asociada al conflicto armado y las economías ilícitas, imbrica elementos y problemáticas estructurales, con otros aspectos más

[16] PIZARRO, ¿Verdadero o falso…*op.cit.*, s.p.
[17] AZNAR, Federico. «Colombia, ¿hacia la paz total?». *Documento de Investigación IEEE*, 1, 2023, 1-77.

directamente asociados a los años del gobierno de Gustavo Petro. Es decir, el problema de falta de presencia del Estado en buena parte del territorio, sumado al volumen irreductible de economías ilícitas -fuertemente asociadas al narcotráfico, la minería ilícita o el contrabando- se añaden a una política gubernamental profundamente voluntarista que, sin embargo, ha pecado de dos grandes errores. Por un lado, promover un espacio de diálogo múltiple, con diferentes agendas, canales, interlocutores, exigencias y compromisos, que se ha contaminado fuertemente por la propia concurrencia de confrontaciones, al margen del Estado, entre estos mismos grupos armados. Por otro lado, desatender la política de seguridad, el control efectivo del territorio y la presión contra las organizaciones violentas de una forma mucho más directa. Al respecto, por ejemplo, recuérdese cómo, para afianzar su posición en la mesa de diálogo con las FARC-EP, a la par que se diseñaba e impulsaba este de manera informal desde finales de 2010, el gobierno de Juan Manuel Santos abatía a las dos máximas expresiones, militar y política de la guerrilla, «Mono Jojoy» y «Alfonso Cano».

En los meses de marzo y mayo habrá comicios legislativos y presidenciales en Colombia y, seguro, la cuestión de la paz, pero sobre todo de la seguridad, serán elementos centrales de la campaña. De hecho, en los últimos meses el ELN o el Clan del Golfo han instado a recuperar la senda del diálogo, aunque ello tiene lugar sin tiempo suficiente para desplegar todo lo que implica e involucra un proceso de diálogo. Es de esperar que, si hubiera algún avance precipitado, este no comprometiera al nuevo Ejecutivo, a excepción de que fuera progresista, lo cual es muy poco probable. Por el momento, en casi todas las encuestas -aun cuando falta todo por definir- destaca la controvertida figura de Abelardo de la Espriella. Un candidato ultraconservador que, en relación con la agenda de seguridad, se asemeja mucho al presidente salvadoreño, Nayib Bukele. Sólo candidaturas en la izquierda, o centroizquierda, desde Iván Cepeda y hasta Claudia López, podrían dar cierto viso de continuidad a los esfuerzos, con más sombras que luces, desarrollados en los últimos años, y que, en todo caso, obligarían a necesarias readaptaciones y cambios en la política nacional. Asimismo, y aparte del uso partidista que los contendientes electorales hagan de la política de seguridad, queda por ver cuál será el proceder de los diferentes grupos armados, los cuales, como en ocasiones pasadas, pueden fijar su posición de poder escalando y haciendo más visibles sus capacidades operativas. De suceder esto, se otorgaría a la violencia, si cabe más, un

papel protagónico que puede marcar el derrotero y el color ideológico de la próxima presidencia colombiana para el período 2026-2030.

*Jerónimo Ríos Sierra**
Universidad Complutense de Madrid
Jeronimo_Rios_

Documento
Opinión

105/2025 11 de diciembre de 2025



Clara Núñez Vázquez *

El hambre como arma de guerra. El papel de la FAO

El hambre como arma de guerra. El papel de la FAO

Resumen:

En el presente documento se analiza el uso del hambre como arma de guerra, haciendo referencia al punto de vista legal en el Derecho Internacional y al contexto geopolítico actual. Se presta especial atención al papel que juega la Organización de la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas (FAO), usando la situación en Yemen y en Gaza como casos prácticos. Se describe como el hambre se sigue utilizando como arma de guerra para someter poblaciones y desestabilizar naciones, pese a estar prohibido por el Derecho Internacional. Bloqueos y restricciones a la ayuda agravan crisis en distintas regiones, perpetuando pobreza y violencia. Se argumenta la necesidad de una cooperación global y protección efectiva de los recursos alimentarios.

Palabras clave:

Hambre como arma de guerra, FAO, seguridad alimentaria, Yemen, Gaza.

*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.

Hunger as a Weapon of War. The Role of FAO

Abstract:

This document analyzes the use of hunger as a weapon of war, referring to the legal perspective in international law and the current geopolitical context. Special attention is given to the role played by the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), using the situations in Yemen and Gaza as case studies. It describes how hunger continues to be used as a weapon of war to subjugate populations and destabilize nations, despite being prohibited by international law. Blockades and restrictions on aid exacerbate crises in different regions, perpetuating poverty and violence. The need for global cooperation and effective protection of food resources is argued.

Keywords:

Hunger as a weapon of war, FAO, food security, Yemen, Gaza

Introducción

El hambre como método bélico ha sido históricamente utilizado en diferentes guerras. En estas, los grupos armados controlan el acceso a alimentos como táctica para debilitar a las poblaciones civiles, provocar desplazamientos o castigar a comunidades rivales con el fin de conseguir una ventaja bélica. El hambre no es un efecto secundario de la guerra, sino una estrategia intencionada, considerada un crimen de guerra por el derecho internacional humanitario, especialmente a partir de la Resolución 2417 del Consejo de Seguridad de la ONU del año 2018.

El Global Report on Food Crises 2025, elaborado por La Red de Información sobre Seguridad Alimentaria (FSIN) y socios globales como Global Network Against Food Crises (GNAFC), revela que casi 295 millones de personas sufrieron niveles críticos de inseguridad alimentaria en 2024, la cifra más alta registrada hasta la fecha y más del doble que en 2020. Este continuo aumento—por sexto año consecutivo—pone de manifiesto que los conflictos armados, combinados con crisis económicas y desastres naturales, siguen siendo los principales impulsores del hambre en el mundo moderno[1].

El informe señala que las catástrofes se duplicaron durante el último año, concentrándose en lugares como Gaza. Las hostilidades prolongadas, los bloqueos humanitarios y los desplazamientos masivos han convertido el hambre en una táctica militar deliberada en la que se restringe el acceso a alimentos y se detiene la producción agrícola como método estratégico para debilitar a las poblaciones civiles, acelerando así su rendición o control.

La inacción, o el apoyo tácito de ciertos Estados, refuerzan la impunidad en contextos donde el hambre se utiliza de forma sistemática. Por ello, abordar esta problemática requiere no solo asistencia humanitaria, sino también voluntad política y mecanismos efectivos de resolución a nivel global. La respuesta internacional no siempre ha sido coherente. Aunque algunos gobiernos condenan estas prácticas, otros las toleran o incluso las apoyan de forma indirecta por intereses geopolíticos.

[1] [1] F. S. I. Network, «Global Report on Food Crises 2025,» 2025. Available: www.fsinplatform.org/grfc2025

Punto de vista legal en el derecho internacional

La alimentación es un derecho universal inherente al ser humano. Cada individuo tiene derecho a no sufrir de hambre y a gozar de un nivel de vida apropiado, que abarque la nutrición. Su reconocimiento salvaguarda la dignidad de cada individuo y asegura que pueda vivir sin sufrir discriminación. Esto es algo que se debería garantizar. Los gobiernos y las entidades tienen la obligación ética y jurídica de respetar, salvaguardar y poner en práctica este derecho[2]. Sin embargo, la situación geopolítica actual hace que, para muchas personas sea visto como un privilegio, y no como un derecho inalienable que se puede y debe garantizar.

A principios de 2025, había 56 conflictos activos a nivel global, que implicaban a 92 países. Esta realidad hace que el derecho a la alimentación sea difícil de asegurar. Históricamente, el uso del hambre y la privación de los alimentos, ha sido una táctica militar recurrente en la guerra. En diversos tratados, se hace mención al uso del hambre como estrategia. En el Código Lieber, también llamado «Instrucciones para el Gobierno de los Ejércitos de los Estados Unidos en el Campo de Guerra», se menciona esto, especificando que es «legítimo hacer padecer hambre a los beligerantes enemigos, armados o no armados, a fin de acelerar el sometimiento del enemigo». Este documento fue usado durante la Guerra de Secesión.

Los Convenios de Ginebra de 1949 contienen reglas y protocolos que han de seguirse para minimizar las victimas en los conflictos armados, velando por sus derechos como personas. Estas Convenciones regulan el derecho internacional humanitario limitando la violencia en las guerras[3]. El artículo 54 del Protocolo Adicional de 1977 a los Convenios de Ginebra indica que «queda prohibido, como método de guerra, hacer padecer hambre a las personas civiles». Sin embargo, este artículo también indica que está permitido atacar, destruir, sustraer o inutilizar bienes que una Parte adversa utilice «como medio de subsistencia para los miembros de sus fuerzas armadas»[4]. Esto plantearía la existencia de una zona gris no claramente delimitada sobre su aplicación.

[2] [2]
FAO, «Derecho a la alimentación,» 2025. Available: https://www.fao.org/right-to-food/es
[3] [3]
C. I. de la C. Roja, «Los Convenios de Ginebra y sus Comentarios,» 2025. Available: https://www.icrc.org/es/derecho-y-politicas/los-convenios-de-ginebra-y-sus-comentarios
[4] [4]

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas también hizo referencia al uso del hambre como arma de guerra en la resolución 2417 de 24 de mayo de 2018, en la que se «Condena enérgicamente la práctica de hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra en diversas situaciones de conflicto, prohibida por el derecho internacional humanitario»[5].

Esta es la primera vez en la que, de forma explícita y política, se reconoce la conexión directa entre los conflictos armados y el hambre, a diferencia de los Convenios y Protocolos de Ginebra, en los que el hambre se trata como una prohibición humanitaria general. Esta resolución enfatiza que el empleo del hambre como estrategia bélica —al aniquilar cultivos, impedir el acceso humanitario o trasladar de manera forzosa a comunidades— puede ser considerado un delito de guerra de acuerdo al derecho internacional humanitario.

La Resolución exige a todas las partes involucradas a honrar el derecho internacional, aseguren el acceso humanitario sin limitaciones y salvaguarden los sistemas de alimentación. Además, pide al Secretario General de la ONU que notifique al Consejo en caso de que exista un peligro de hambruna vinculado a conflictos.

El empleo del hambre como método bélico ha sido históricamente registrado en diferentes guerras, donde grupos armados han controlado el acceso a alimentos como táctica para debilitar a las poblaciones civiles, provocar desplazamientos o castigar a comunidades rivales. Desde el punto de vista estratégico, hacer padecer hambre a la población civil puede generar compasión y piedad, derivando en la rendición de los lideres políticos y el gobierno por el coste en vidas humanas. Esto beneficia al rival, puesto que es menos costoso que un ataque directo.

En las guerras, aunque los ataques directos suelan ir dirigidos a los combatientes, las personas que sufren antes de hambruna son siempre los civiles. El gobierno alimenta primero a los soldados, puesto que son los que han de combatir, mientras que los civiles son «inútiles», por lo que pasan a un segundo plano recibiendo una menor atención. Esto hace que las provisiones sean enviadas prioritariamente a los soldados y no a la

C. D. sobre la R. y and el D. I. H. A. en los C. Armados, «Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I),» 1977. Available: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0185.pdf?view=1

[5] N. U. Consejo de Seguridad, «Resolución 2417 (2018).» 2018. Available: https://docs.un.org/es/S/RES/2417(2018)

población civil. Es una manera de causar bajas de manera rápida y además a un precio muy bajo[6].

Sitiar un territorio es una práctica muy antigua en las guerras. Se trata de «cercar un lugar, especialmente una fortaleza para intentar apoderarse de ella»[7]. Militarmente hablando, esta práctica se basa en rodear un territorio enemigo, para que no puedan entrar ni salir suministros, ni personas dejando esa población en una situación vulnerable que acelere su rendición. El limitar la libertad de movimiento de los civiles fuera de ciertos territorios, hace que queden atrapados sin forma de conseguir alimentos por otros medios que no sean el gobierno, o ayudas humanitarias que a veces quedan bloqueadas. Cuando se sitia una ciudad, las muertes de los civiles son inminentes e inevitables. Ese es el efecto que el bando rival quiere causar; se trata de generar una imagen desoladora de muerte, con la intención de que esto lleve a la rendición de las tropas de la población sitiada lo antes posible.

Según el Derecho Internacional Humanitario (DIH), sitiar está permitido siempre y cuando el objetivo sean los contendientes y las fuerzas armadas del enemigo. La realidad es que, en esta práctica, las personas que acaban siendo más afectadas son los no combatientes, ya que las provisiones y los víveres van destinas principalmente a los beligerantes, y no se puede hacer una distinción real cuando se sitia un territorio entre quien es combatiente y quien no. Según el DIH, es obligatorio permitir que los civiles puedan salir de la zona bloqueada cuando se trata de su supervivencia[8].

Esta es una cuestión que se ha discutido frecuentemente en el derecho internacional. Claramente. Lo ideal es que no se usase bajo ninguna circunstancia, pero esto es completamente idealista. Debido a ello, no se incluye una prohibición absoluta al uso del hambre en los Protocolos I y II de los Convenios de Ginebra; solamente se permite para fines que no tengan como objetivo a la población civil. Además, se establecen unas normas para proteger las tierras cultivables, es decir, las que puedan ser utilizadas para

[6] [6]
M. Walzer, Guerras Justas e Injustas. Nueva York: Basic Books, 1997. Available: https://filosofiadelaguerra.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/12/walzer-guerras-justas-e-injustas.pdf
[7] [7]
D. de la L. Española, «sitiar,» 2025. Available: https://dle.rae.es/sitiar
[8] [8]
C. I. de la C. Roja, «La protección de la población civil en zonas sitiadas: qué dispone el derecho,» 2024, Available: https://www.icrc.org/es/document/la-proteccion-de-la-poblacion-civil-en-zonas-sitiadas-que-dispone-el-derecho

la agricultura. Aquí, la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas tiene un rol importante.

El papel de la FAO en la lucha contra el hambre

Uno de los organismos internacionales que lidian con el hambre y la seguridad alimentaria en el mundo es la FAO, la Organización de la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas. La FAO encabeza la iniciativa global para combatir el hambre. Su meta es alcanzar la seguridad alimentaria para todos, y simultáneamente asegurar el acceso constante a alimentos adecuados y de alta calidad para mantener una vida activa y saludable[9].

La seguridad alimentaria se define de la siguiente manera:

«A nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas en todo momento tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana[10]».

En 2015, las Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, que cuenta con 17 objetivos universales que exigen a los países a colaborar para conseguir una vida mejor. El objetivo número 2 es crear un mundo libre de hambre para 2030. La inocuidad alimentaria en el mundo se encuentra ausente debido a diversas condiciones globales como la pobreza, el cambio climático y los conflictos armados, con una cifra de aproximadamente 700 millones de personas viéndose afectadas por el hambre[11]. La FAO defiende que la inversión en la industria agraria es esencial para

[9] [9]
FAO, «Food and Agriculture Organization,» 2025. Available: https://www.fao.org/about/about-fao/es/

[10] [10]
FAO, «Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación,» 1996. Available: https://www.fao.org/4/w3548s/w3548s00.htm

[11] [11]
BBVA, «Hambre en el mundo: causas, cifras y soluciones para erradicarla,» 2025, Available: https://www.bbva.com/es/sostenibilidad/por-que-hay-hambre-en-el-mundo-causas-y-posibles-soluciones/

disminuir el hambre y la pobreza, potenciar la seguridad alimentaria, generar puestos de trabajo y fortalecer la resistencia frente a catástrofes y crisis[12].

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura desempeña, por tanto, un rol crucial a la hora de combatir el hambre en las guerras. Sus alertas tempranas FAO-PMA (Programa Mundial de Alimentos) «Hunger Hotspots» identifican con meses de anticipación las regiones donde la violencia pone en riesgo los alimentos, posibilitando la movilización de recursos antes de que la falta de estos se transforme en hambruna[13] [14].

La FAO tiene un papel central en la lucha contra el uso del hambre como arma de guerra, ya que su mandato es eliminar la inseguridad alimentaria y salvaguardar el derecho a la alimentación. En escenarios de guerra, la limitación del acceso humanitario, la falta de suministros y la devastación de las cosechas transforman a los alimentos en una herramienta coercitiva; esto es algo que está prohibido por el Derecho Internacional Humanitario. Esta labor no siempre es fácil, puesto que puede llevar a tensiones con estados miembros de la organización (de los que la FAO depende para conseguir donaciones) y también puede ser acusada de falta de neutralidad cuando señala que se está impidiendo la entrada de ayudas.

Una vez que los conflictos terminan, la FAO ayuda a las familias a producir o adquirir alimentos. Para ello, distribuye semillas, alimentos y utensilios, restaura el riego y proporciona una entrega eficaz para sustentar los mercados. Además, pone en marcha medidas preventivas como suministrar bienes antes de que los precios aumenten y disminuya la demanda de envíos de alimentos. En los Planes de Asistencia de 2024, pidió 1800 millones de dólares para apoyar a 43 millones de individuos en Sudán, Ucrania y Yemen[15], a gobiernos, donantes del sector privado, agencias multilaterales e

[12] [12]
N. Unidas, «Objetivo 2: Poner fin al hambre. Objetivos de Desarrollo Sostenible,» 2015. Available: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger
[13] [13]
W. F. Programme, «Hunger Hotspots: FAO-WFP early warnings on acute food insecurity, June to October 2025 outlook,» June 2025, Available: https://www.wfp.org/publications/hunger-hotspots-fao-wfp-early-warnings-acute-food-insecurity
[14] [14]
W. F. Programme, «Informe de alerta temprana de FAO y WFP revela un empeoramiento del hambre en 13 puntos críticos: cinco con riesgo inmediato de inanición,» 2025, Available: https://es.wfp.org/news/Informe-de-alerta-temprana-de-FAO-y-WFP-revela-un-empeoramiento-del-hambre
[15] [15]

instituciones financieras internacionales. Sin embargo, la respuesta fue limitada y solo obtuvo un 22% de la cantidad solicitada[16].

Aparte de la situación de emergencia, la FAO se ocupa de causas ambientales y económicas. Sus programas «sustaining peace» promueven acuerdos comunitarios en materia de tierra y agua, generan puestos de trabajo agrícolas para excombatientes e impulsan la creación de cadenas de valor resistentes, disminuyendo la necesidad de asistencia externa y la rivalidad que fomenta los conflictos. En países con largas crisis como Afganistán y la República Centroafricana, sus expertos instruyen a las mujeres rurales en métodos postcosecha (la conservación de los productos agrícolas) y preservación de semillas, con el fin de que el saber perdure cuando los proyectos finalizan. La mezcla de ayuda instantánea y progreso a largo plazo previene el ciclo perjudicial de pobreza y conflicto[17].

La FAO condena las limitaciones al acceso humanitario, evidenciando que el bloqueo de recursos agrícolas puede convertirse en delito de guerra, tal como hizo en Gaza en 2024. Esto sumado a la información sobre pérdidas de cultivos, refuerza la colaboración con el PMA y con colaboradores locales, evidenciando que salvaguardar la agricultura en tiempos de conflicto es fundamental para eliminar el hambre[18].

El caso práctico de Yemen

Desde 2015, la guerra civil en Yemen ha estado acompañada de un uso deliberado del hambre como arma de guerra, convirtiéndola en una herramienta estratégica para debilitar a la población civil. La coalición liderada por Arabia Saudí impuso un bloqueo terrestre, marítimo y aéreo que paralizó la entrada de alimentos, combustible y

FAO, «FAO in the 2024 Humanitarian Response Plans,» Rome, 2023. Available: https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/1f540cf5-c549-4785-aec6-ff4253d673f5/content

[16] [16]

FAO, «FAO in the 2025 humanitarian appeals,» Rome, Italy, 2024. Available: https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/cd3620en

[17] [17]

FAO, «Oficina de Emergencias y Resiliencia de la FAO,» 2025. Available: https://www.fao.org/emergencies/es

[18] [18]

FAO, «Risk of famine remains high across the entire Gaza Strip as conflict intensifies and winter approaches,» 2024, Available: https://www.fao.org/newsroom/detail/risk-of-famine-remains-high-across-the-entire-gaza-strip-as-conflict-intensifies/en

medicinas, afectando enormemente al sistema de abastecimiento de un país que importa cerca del 90 % de su comida[19] [20].

Simultáneamente, la ejecución de ataques aéreos por parte de la coalición, destruyeron infraestructuras agrícolas, puertos y mercados esenciales, minando la capacidad de producción local y de exportación, exacerbando el hambre en zonas controladas por los rebeldes hutíes. Estas acciones, junto a restricciones planificadas al acceso humanitario, han sido calificadas como tácticas equivalentes a crímenes de guerra en la resolución 2417[21]. En el otro bando, las fuerzas hutíes han dificultado la distribución de ayuda. Los informes de la ONU y del Programa Mundial de Alimentos documentan que líderes hutíes reparten o venden suministros destinados a población vulnerable y bloquean el registro independiente de beneficiarios, reduciendo drásticamente la eficacia de la asistencia[22].

El resultado ha sido condenar a millones de yemeníes a una situación de inseguridad alimentaria severa. En 2025, alrededor de 19,5 millones requieren ayuda humanitaria, y aproximadamente 5 millones en la región sur sufren niveles críticos de desnutrición[23]. Además, más de 17 millones —incluyendo más de un millón de niños menores de cinco años— sufren hambre aguda, cifra que podría aumentar en los próximos meses debido a recortes presupuestarios y limitaciones operacionales del PMA[24].

Puede decirse que, en Yemen; el hambre se ha usado literalmente como arma de guerra. Los medios de suministro bloqueados, cultivos atacados, mercados destruidos y manipulación política de la ayuda han convertido a la población en un campo de batalla

[19] [19]
A. A. Hunger, «Hunger used as a weapon of war in Yemen, experts say,» 2019, Available: https://www.actionagainsthunger.org/story/hunger-used-weapon-war-yemen-experts-say/

[20] [20]
W. H. Hilfe, «Hunger Deliberately used as Weapon,» 2017, Available: https://www.welthungerhilfe.org/news/latest-articles/hunger-deliberately-used-as-weapon

[21] [21]
D. Lucas, «When Hunger Becomes a Weapon of War,» Aug. 2020.

[22] [22]
S. Magdy, «WFP halts food shipments to Houthi-held parts of Yemen after rebels seize warehouse,» 2020, Available: https://apnews.com/article/yemen-hunger-houthis-un-c42228351872b4cc041cab1adb5b75c7

[23] [23]
S. C. Report, «January 2025 Monthly Forecast, Middle East, Yemen,» 2024. Available: https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2025-01/overview-73.php

[24] [24]
E. M. Lederer, «More than 17 million people in Yemen are going hungry, including over 1 million children, UN says,» 2025, Available: https://apnews.com/article/un-yemen-houthis-humanitarian-hunger-crisis-war-104a7b25d84a601e530fe7b8371a5b71

indirecto. La Organización Acción Contra el Hambre (una de las ONG más respetadas en la lucha contra el hambre a nivel global) ha señalado que «la hambruna como método de guerra puede ser considerada crimen de guerra» y llama al Consejo de Seguridad a exigir responsabilidad sobre estos actos. Los efectos colaterales son devastadores: las Naciones Unidas informan que, de las estimadas 377 000 muertes relacionadas con el conflicto entre 2015 y 2022, más del 60 % se atribuyen a causas indirectas como el hambre y enfermedades prevenibles derivadas de la desnutrición[25] [26].

En este contexto, la FAO ha desplegado una respuesta centrada en el apoyo de emergencia, la recuperación de medios de vida y la resiliencia comunitaria. En las fases de emergencia, la FAO entrega insumos agrícolas esenciales como semillas, herramientas, forraje y aves de corral. Un proyecto financiado por el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF), fondo creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas para dar respuesta a situaciones de emergencia, distribuyó semillas de cebolla, sésamo y quimbombó, además de fertilizantes y kits ganaderos en regiones como Marib[27].

Para proteger el ganado, la FAO ha capacitado trabajadores comunitarios en salud animal, lo que ha permitido vacunar a miles de animales en zonas donde los servicios veterinarios colapsaron[28]. Además, proporciona suplementos minerales y asistencia técnica a criadores[29].

A largo plazo, la FAO impulsa la agricultura climáticamente inteligente, bancos comunitarios de semillas y formación para mujeres y jóvenes, con el fin de reducir la

[25][25]
"Conflict in Yemen and the Red Sea,» 2025, Available: https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/war-yemen

[26] [26]
T. H. Bohl, David K. and J. D. Moyer, «Assesing the Impact of war in Yemen: Pathways for Recovery,» United Nations, 2021. Available: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-09/Impact%20of%20War%20Report%203%20-%20QR_0.pdf

[27] [27]
FAO, «KSRelief strengthening Yemeni smallholder farmers' resilience to COVID-19,» 2022, Available: https://www.fao.org/countryprofiles/news-archive/detail-news/es/c/1608847/

[28] [28]
FAO, «Fighting animal diseases in Yemen,» 2024, Available: https://www.fao.org/newsroom/story/fighting-animal-diseases-in-yemen/en

[29] [29]
FAO, «FAO Yemen: Empowering Yemen's Livestock Breeders: FAO's Vital Support Restores Livelihoods,» 2024, Available: https://yemen.un.org/en/281166-fao-yemen-empowering-yemens-livestock-breeders-faos-vital-support-restores-livelihoods

dependencia de ayuda externa. La FAO también lidera el monitoreo de seguridad alimentaria a través de informes DIEM (Sistema de Monitoreo de Datos en Emergencias de las Naciones Unidas) y alertas tempranas, fundamentales para coordinar la respuesta humanitaria[30].

El caso práctico de Gaza

Desde octubre de 2023, la población de Gaza se ha convertido en objetivo de una estrategia sistemática de inanición, y organismos internacionales (como Amnistía Internacional o Médicos del Mundo) han señalado el uso del hambre como arma de guerra por parte de Israel. El 9 de octubre, tras el ataque de Hamas en el que murieron más de mil personas, Israel impuso, un bloqueo total sobre alimentos, agua, combustible, medicinas y electricidad sobre Gaza, basándose en razones de seguridad nacional y argumentando que esto debilitaría a Hamas. Organizaciones como Human Rights Watch han denunciado que esta política constituía el uso de la «hambruna como método de guerra», violando el derecho internacional humanitario[31] [32] [33].

En marzo de 2024, la Unión Europea, a través de su entonces alto representante Josep Borrell, calificó la crisis como enteramente «man made», destacando que privar a la población de asistencia básica no es accidente sino estrategia[34]. El Relator de la ONU sobre el derecho a la alimentación, Michael Fakhri, aseguró que «Israel está usando el

[30] [30]
"Yemen's battle: Reshaping agrifood systems amidst climate change and conflict,» 2023, Available: https://www.fao.org/neareast/news/stories/details/yemen's-battle--reshaping-agrifood-systems-amidst-climate-change-and-conflict/en

[31] [31]
"Report indicates starvation used as a weapon by Israel in Gaza occupation,» 2023, Available: https://www.euronews.com/2023/12/18/report-indicates-starvation-used-as-a-weapon-by-israel-in-gaza-occupation

[32] [32]
J. Gregory, «Israel Gaza war: EU says starvation being used as a weapon,» 2024, Available: https://www.bbc.com/news/world-middle-east-68550937

[33] [33]
E. Graham-Harrison, «Starvation in Gaza is destroying communities – and will leave generational scars,» 2025, Available: https://www.theguardian.com/world/2025/jul/23/starvation-in-gaza-is-destroying-communities-and-will-leave-generational-scars

[34] [34]
O. F. Madanoglu, «Israel using hunger as 'weapon' against Palestinians in Gaza: UN expert,» 2024, Available: https://www.aa.com.tr/en/middle-east/israel-using-hunger-as-weapon-against-palestinians-in-gaza-un-expert/3129458

hambre como arma» al obstaculizar sistemáticamente el acceso humanitario, generando condiciones de hambruna potencial.

Desde el estallido del conflicto en Gaza, la FAO ha intensificado su apoyo para tratar de evitar una catástrofe alimentaria. Ante el colapso de los sistemas de producción y distribución de alimentos, la FAO ha enfocado sus esfuerzos en brindar ayuda de emergencia, proteger los medios de vida rurales y sentar las bases para la recuperación agrícola a largo plazo. En su plataforma In Focus: Gaza, la FAO alerta sobre el riesgo inminente de hambruna y exige acceso humanitario inmediato y sin restricciones para proteger vidas y producir alimentos localmente[35].

La FAO ha movilizado suministro de emergencia agrícola por valor de 74,5 millones de USD para ayudar a más de 154 000 campesinos, ganaderos y pescadores. Hasta principios de 2025 ha distribuido forraje para aproximadamente 4 800 cabezas de ganado y kits veterinarios a 2 400 familias de pastores. Además, ha enviado 30 toneladas de cebada desde Egipto y ha predispuesto 70 toneladas adicionales, junto con miles de toneladas de concentrado para animales[36].

La FAO suministra también plásticos para invernaderos, vacunas, bloques energéticos y cobertizos plásticos para animales con el objetivo de reactivar la producción local y asegurar la nutrición de la población. Estima que la recuperación agrícola llevará años o incluso décadas debido a la devastación sufrida. Debido a la gravedad de la situación, la FAO trabaja en conjunto con el programa CIF (Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases) y otras agencias de la ONU para vigilar los indicadores de inseguridad alimentaria y presionar para poder prestar una ayuda humanitaria eficaz. Ha enfatizado que el hambre en Gaza se agrava por el colapso de los mercados, las restricciones comerciales y el bloqueo a la entrada de bienes de primera necesidad[37].

[35] [35]
FAO, «In Focus: Gaza,» 2025. Available: https://www.fao.org/in-focus/gaza/

[36] [36]
Y. Alrozzi, «Gaza: Immediate action must combine emergency relief with the restoration of local food production,» 2025, Available: https://www.fao.org/newsroom/detail/FAO-gaza-emergency-relief-food-production/en

[37] [37]
U. N. FAO, «Gaza: With famine looming, FAO urges immediate access to save livelihoods and food production – IPC Acute Food Insecurity and Acute Malnutrition Special Snapshot (April – September 2025),» 2025, Available: https://www.un.org/unispal/document/gaza-famine-special-snapshot-april-september-2025/

Estas acciones se inscriben dentro del llamamiento conjunto de emergencia de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) en el Flash Appeal 2025 para el territorio palestino ocupado, en el que se solicita 6.600 millones de USD para asistir a 3,3 millones de personas, incluyendo 2,1 millones en Gaza. De este importe, se prevé que la FAO participe como actor clave para restaurar sistemas alimentarios y medios de vida rurales[38].

Conclusión

La situación geopolítica actual, llena de conflictos y crisis, hace que la seguridad alimentaria sea difícil de alcanzar. Día tras día, se pone en evidencia como el hambre es usada como arma de guerra con el fin de debilitar naciones, generar caos e incentivar a la rendición del enemigo.

Históricamente, esta estrategia ha sido reiterada, desde grandes asedios en la antigüedad hasta bloqueos y aniquilación de infraestructuras agrícolas en la época contemporánea. A pesar de que actualmente se percibe como una infracción al Derecho Internacional Humanitario y generalmente es condenada por la comunidad global, continúa aplicándose en múltiples conflictos, como los de Yemen y Gaza. En numerosas situaciones, se utiliza el control de alimentos y el acceso a ayuda humanitaria como instrumentos de presión política o militar.

El uso del hambre como arma de guerra, perpetúa los ciclos de pobreza, desplazamiento y violencia. Contrarrestar esta conducta exige un compromiso sólido de los países, la implementación eficaz de las normativas internacionales y la salvaguarda activa de las cadenas de abastecimiento en áreas de conflicto. Sin una reacción coordinada, el hambre se intensifica.

La respuesta a los conflictos, y lo que ellos conllevan, se ha visto limitado por un sistema de respuesta regido por un reglamento anclado al punto de vista de los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, con un Consejo de Seguridad que sigue teniendo 5 países que son miembros permanentes, con poder de veto. El debate sobre la necesidad de

[38] U. N. O. for the C. of H. Affairs, «Flash Appeal for the Occupied Palestinian Territory 2025,» 2024, Available: https://www.ochaopt.org/content/flash-appeal-occupied-palestinian-territory-2025

reforma de este Consejo para un avance eficaz en la respuesta a los conflictos internacionales es una discusión aparte.

La FAO juega un papel vital en la batalla contra el hambre, particularmente en situaciones de conflicto, donde su pericia técnica y coordinación internacional son fundamentales para preservar vidas. A pesar de que su trabajo no está libre de restricciones debido tanto a la escasez de recursos como a limitaciones políticas, su presencia representa un cambio relevante para millones de individuos. En naciones en conflicto, la distribución de asistencia se ve dificultada por bloqueos, inseguridad y daños en infraestructuras, lo que requiere de estrategias personalizadas y colaboración multilateral. Pese a sus fallos, la labor de la FAO continúa siendo un soporte esencial ante las crisis de alimentos.

*Clara Núñez Vázquez**

Documento
Opinión

106/2025 12 de diciembre de 2025

Maria Samper Serra *

La internacionalización de la economía china: implicaciones sobre el multilateralismo contemporáneo



La internacionalización de la economía china: implicaciones sobre el multilateralismo contemporáneo

Resumen:

En los últimos años asistimos a un auge de China en términos comerciales, productivos y monetario-financieros, de la mano del desarrollo económico que está experimentando el país. La internacionalización del renminbi, con cada vez mayor presencia en las reservas y transacciones mundiales, la gran cantidad de flujos de IED emanados desde el país asiático hacia regiones como Latinoamérica o África, la reordenación de las cadenas globales de valor o las estrategias *One Belt One Road* y *Made in China 2025* son algunos de los elementos que caracterizan este proceso. Estas cuestiones nos dibujan un contexto internacional en que la expansión china empuja hacia transformaciones en el orden multilateral, amenazando la hegemonía estadounidense, abriendo paso a un escenario de contestación a los organismos internacionales existentes y a la ruptura de las dependencias respecto al bloque capitalista, conformando un nuevo espacio de auge para los países en desarrollo. Todo ello, enmarcándose en un modelo sino-capitalista, un modelo de capitalismo coordinado y dirigido, que parte de un proceso de desarrollo interno si bien con orientación exterior.

Palabras clave:

Internacionalización china, renminbi, cadenas globales de valor, sino-capitalismo, multilateralismo, desarrollo.

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

Maria Samper Serra

The internationalization of the Chinese economy: implications on contemporary multilateralism

Abstract:

In recent years, we have witnessed a boom in China's trade, production, and monetary and financial growth, driven by the country's ongoing economic development. Some of the elements that characterize this process are the internationalization of the renminbi (even more present in global reserves and transactions), the large amount of FDI flows from China to regions such as Latin America and Africa, the reorganization of global value chains, and the One Belt One Road and Made in China 2025 strategies. These issues depict an international context in which the Chinese expansion pushes toward transformations in the multilateral order, threatening US hegemony, making way for a scenario of contestation of existing international organizations and the breaking of dependencies on the capitalist bloc, creating a new space for developing countries to grow. All of this, framed within a Sino-capitalist model, a model of coordinated and guided capitalism, based on a process of internal development, yet with an external focus.

Keywords:

Chinese internationalization, renminbi, global value chains, sino-capitalism, multilateralism, development.

Introducción

Las relaciones económicas exteriores de la región asiática nos sitúan ante una nueva realidad internacional condicionada en gran medida por la compleja y singular inserción que presenta China no solamente en la economía mundial, sino en la propia sociedad internacional. De hecho, no resulta incongruente que la orientación que está tomando y la posición que está ostentando el país en la realidad internacional planteen grandes interrogantes acerca de las dinámicas regidoras de la misma, llevándonos a preguntarnos si las lógicas que creíamos dominantes están dirigiéndose a su extinción o bien a su reconfiguración. Es decir, ¿nos encontramos ante un cambio de paradigma en la esfera internacional? ¿Supone la internacionalización de la economía china una amenaza a la hegemonía estadounidense? ¿Se ha convertido China en una nueva potencia imperialista? ¿Pretende acaso China con su internacionalización erigirse como hegemón? En definitiva, ¿podemos atribuir la internacionalización china a una voluntad expansionista o bien a la búsqueda de un desarrollo interno pero orientado al exterior?

A fin de tratar de acercarnos a una respuesta para dichas preguntas abordaremos en primer lugar la particularidad del modelo chino y por ende de los pilares sobre los que se asienta su internacionalización. Así, se analizará en qué consiste el sino-capitalismo, cómo se despliega la expansión comercial, productiva y financiera de China, qué impacto está teniendo en los países en desarrollo y qué hay detrás de la internacionalización de su divisa. Finalmente, se reflexionará sobre las implicaciones de estos fenómenos en la realidad multilateral. De tal forma, se tratará de comprender qué supone su irrupción en el contexto internacional en términos de interdependencias de bloques, cooperación internacional, imperialismo y la posibilidad de un nuevo orden mundial.

La particularidad del desarrollo internacionalizado chino

Qué es el sino-capitalismo

Para entender el fenómeno de la internacionalización china no es posible dejar de lado la estructura y el *modus operandi* institucional del país, pues esta arquitectura condiciona fuertemente las políticas que implementa y la forma en que orienta su mirada exterior. Para dar sentido al rol que China está asumiendo en la sociedad internacional cabe considerar el concepto de «sino-capitalismo», que vendría a ser la combinación de

«influencias liberales globalizadas con estrategias desarrollistas asiáticas»[1], conformando una suerte de «capitalismo de red»[2].

De esta suerte, la concatenación de una globalización focalizada con un proceso de acumulación de capital basado en la red empresarial pero guiado por el Estado es lo que está dando forma al proceso de desarrollo que China está viviendo en la actualidad, erigiéndose como un *latecomer* que, no obstante, ha conseguido alcanzar una posición de relevancia económica –y no solo– parangonable a Estados Unidos, su principal rival y a la vez, su principal socio comercial.

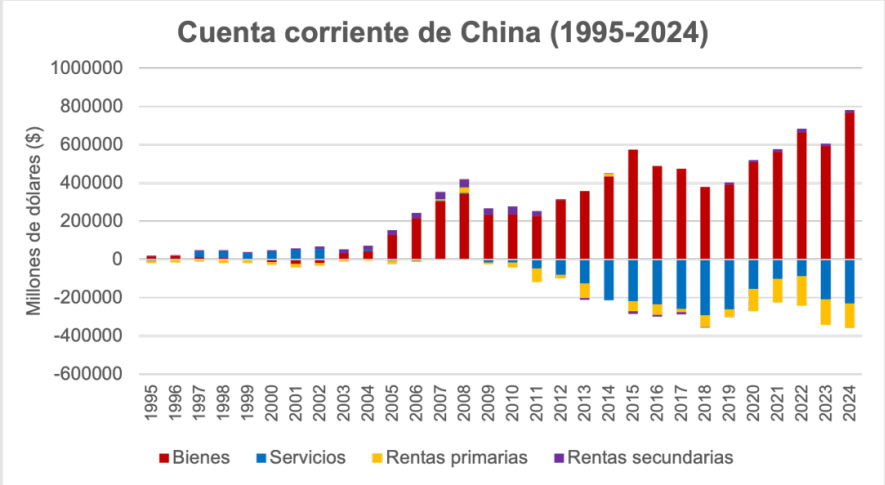
La inserción comercial de China: el binomio productivo-financiero

Precisamente, este rápido y colosal ascenso de China en la economía mundial es fruto de una estrategia de desarrollo basada en el afianzamiento de su proyección exterior desde los años 2000[3], focalizada en la industrialización orientada a la exportación. A esto se suma un contexto macroeconómico nacional en que su demanda interna se caracteriza por el peso de la inversión en comparación con el consumo de los hogares, fruto de cifras de ahorro que superan el 40% del PIB[4].

De esta forma, el potenciamiento del sector industrial que vino de la mano de las reformas económicas de finales del siglo pasado le permitió convertirse en un foco de exportaciones manufactureras –actualmente cuenta con el 14% de la cuota mundial de exportación de mercancías[5]. Y no solo eso, sino que se está produciendo un importante esfuerzo porque dichas exportaciones cuenten con cada vez mayor complejidad tecnológica.

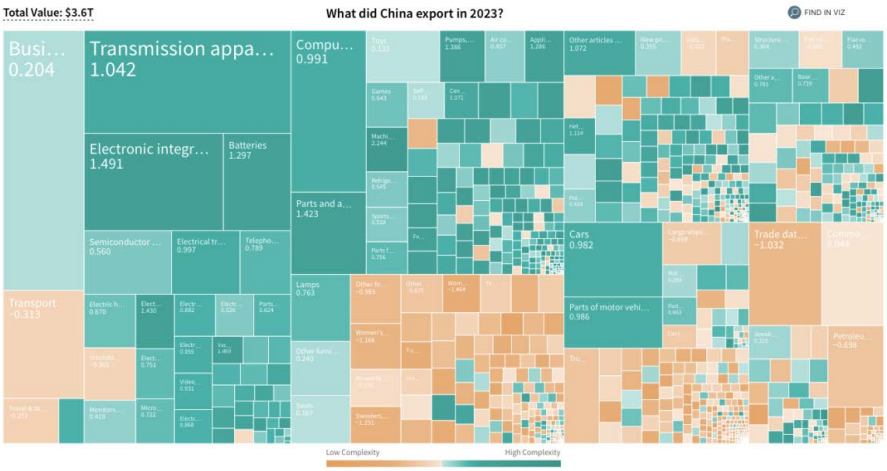
[1] MCNALLY, Cristopher A., «Internationalization: A Study in Sino-Capitalism», *International Politics,* 52 (6), 2015, https://link.springer.com/article/10.1057/ip.2015.15
[2] (*ibid.*).
[3] Recordemos que China se adhiere a la OMC en 2001, consolidándose como una potencia exportadora a raíz de la crisis de 2008, como se observa en el Gráfico 1.
[4] Banco Mundial, «Ahorro Bruto (% del PIB) – China», *Grupo Banco Mundial*, https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GNS.ICTR.ZS?end=2023&locations=CN&start=1982&view=chart
[5] UNCTAD, «Merchandise: Total trade and share, annual», *UNCTADstat*, https://unctadstat.unctad.org/datacentre/dataviewer/US.TradeMerchTotal, 2025.

Gráfico 1. Cuenta corriente de China (1995-2024) en millones de USD



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FMI[6]

Gráfico 2. Exportaciones chinas por grado de complejidad (2023)[7]



Fuente: Índice de Complejidad Económica de Harvard (2025)

Este impulso industrial orientado al exterior se traduce en una apertura externa del 37%[8], una magnitud nada desdeñable considerando el tamaño de la economía del país, cuyo

[6] FMI, «Balance of Payments (BOP)», *IMF Data*, 2025, https://data.imf.org/en/Data-Explorer?datasetUrn=IMF.STA:BOP(21.0.0)

[7] Harvard University, «What did China export in 2023?», *Atlas of Economic Complexity*, 2025, https://atlas.hks.harvard.edu/explore/treemap?exporter=country-156&colorBy=complexity

[8] Banco Mundial, «Comercio (% del PIB) – China», *Grupo Banco Mundial*, 2025, https://datos.bancomundial.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?locations=CN

PIB asciende a cifras de 19 billones de dólares[9], situándose a la cabeza mundial, superada únicamente por Estados Unidos.

Para más inri, en este escenario, a raíz del grueso de la cuota mundial cooptada, generando cada vez más dependencias hacia sus productos por parte del resto de países[10], China se erige como exportadora neta. Este rasgo nos remite necesariamente al núcleo del comercio: el binomio productivo-financiero. El motivo reside en que el superávit comercial que presenta la cuenta corriente de su balanza de pagos la sitúa como un actor capaz de financiar al resto del mundo vía cuenta financiera, otorgándole un rol crucial en el contexto internacional, que se evidencia con el papel más proactivo que ha adquirido en el exterior con la llegada de Xi Jinping[11].

Efectivamente, dentro de la dimensión financiera china está cobrando gran importancia la partida de IED (Inversión Extranjera Directa), especialmente dirigida a países en desarrollo[12] [13], que llega a superar los flujos recibidos por el propio país y que la sitúan en el top 3 de países inversores en IED[14].

Cabe señalar que estos flujos se emiten en dos direcciones fundamentales para la estrategia de desarrollo china. En primer lugar, la construcción de infraestructuras, encabezada originariamente por las *SOE*s (empresas estatales) bajo iniciativa del gobierno, con una cada vez mayor presencia, no obstante, de las empresas privadas. Un ejemplo clave es la Ruta de la Seda del siglo XXI, es decir, la Iniciativa de la Franja y la Ruta (*One Belt One Road Initiative – OBOR*) lanzada por China en 2013[15].

[9] FMI, «Gross domestic product (GDP), Current Prices - China», *IMF Data,* 2025, https://data.imf.org/en/Data-Explorer?datasetUrn=IMF.RES:WEO(6.0.0)&INDICATOR=NGDP_R

[10] VÁZQUEZ ROJO, J, «Fortalezas y límites de la economía china en su inserción en el orden internacional», *Sociología Histórica*, *11*(2), pp. 107-132, 2021, https://revistas.um.es/sh/article/view/485891

[11] (*Ibid.*)

[12] PAUS, Eva, «La inversión extranjera directa de China en América Latina», En ICEI (coord.): *Claves de la Economía Mundial 2011*, ICEX, Madrid, 2011.

[13] SHEN, Xiaofang, «Private Chinese Investment in Africa: Myths and Realities», *Development Policy Review*, 33:1, pp. 83-106, 2015, https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/dpr.12093?casa_token=nIM6Wv3HzwAAAAAA%3AXFewNnStSVZuegB8WZvnxPMi0RFYSI9_fhs21WpTsC7rZzXejxTdxcoUI3vlGs3AAHJ7ONpL6qlm7jnl

[14]LO, Dic, «Developing or Under-developing? Implications of China's 'Going out' for Late Development», *SOAS Department of Economics Working Paper No. 198*, London: SOAS, University of London, 2016, https://ideas.repec.org/p/soa/wpaper/198.html

[15] Se trata de una iniciativa comercial-productiva que busca la promoción de ciertas rutas comerciales por tierra y por mar, siguiendo con la antigua ruta de la seda, acompañándola de inversiones en infraestructura. Con ello, se busca articular todos los territorios que se sitúan entre Europa y China, tejiendo así conexiones entre Europa, Asia, Oriente Medio y África.

Mapa 1. Iniciativa de la Franja y la Ruta[16]



Fuente: Ventura (2023), Global Finance

Otra parte de esta IED se dirige a la conformación de cadenas de valor, precisamente gracias al desarrollo productivo chino de los últimos años. Así, la complejización de su producción y con ello de las mercancías que exporta le ha permitido un *upgrading* en las cadenas de valor, ocupando ahora una posición de generadora de mayor valor añadido, llegando a situarse como líder de dichas cadenas, especialmente aquellas relacionadas con el sector manufacturero y, con especial interés, en el sector tecnológico. Además, el auge de las empresas transnacionales, principales vectores del comercio internacional –muchas de las cuales de origen chino–, habría permitido apuntalar esta práctica.

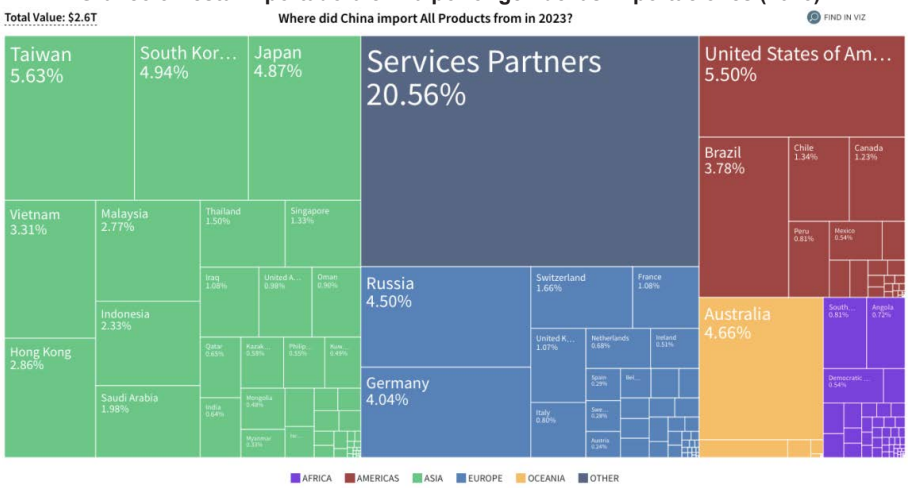
De esta forma, si se consulta la cesta importadora china por origen de las importaciones, se aprecia que el grueso más importante se realiza a los países de su entorno, aquellos originarios de la *OBOR*[17], actuando así China ya no solo como fábrica mundial, como suele considerársela, sino como eje vertebrador de la producción regional y, progresivamente, de la producción mundial.

Todos estos elementos se entretejen, posibilitando a China un fortalecimiento de su mercado externo, con socios comerciales estratégicos tanto regionales como internacionales, y una red de países que le proporcionan los insumos necesarios para su producción de mayor valor añadido.

[16] VENTURA, Luca, «China, 10 years of One Belt One Road», *Global Finance,* 2 de noviembre de 2023, https://gfmag.com/economics-policy-regulation/china-10-years-of-one-belt-one-road/

[17] La iniciativa china ha ido experimentando un proceso de ampliación desde su creación en 2013, incluyendo ya no solo países miembros de la ASEAN sino también de otras zonas geográficas, como sería el caso de países europeos.

Gráfico 3 Cesta importadora china por origen de las importaciones (2023)[18]



Fuente: Índice de Complejidad Económica de Harvard (2025)

China y el desarrollo

Por supuesto, esta canalización de su superávit ha hecho surgir diferentes interrogantes: ¿lo está usando como herramienta financiera, apostando por invertir en activos como las infraestructuras de la OBOR o bien como arma geopolítica?

En definitiva, ¿serían los efectos de *spillover* en aquellos países receptores de su IED y las cadenas de valor una consecuencia «no intencionada» de la reubicación de China en la economía mundial? ¿O bien, en realidad, esta capacidad de financiar al exterior se utiliza como una estrategia apoyada en la *realpolitk* para generar nuevos espacios de influencia bajo una aspiración neocolonial?

Lo cierto es que resulta congruente pensar que el peso y relevancia de China en el comercio internacional y la producción global han terminado por generar efectos positivos en su entorno así como en otras latitudes, creando oportunidades dentro de la nueva división internacional del trabajo, con transferencias de *know how*, la mentada construcción de infraestructuras –proveedora de aumentos de productividad– y, en definitiva, la posibilidad de encontrar espacio en un nuevo mercado de gran tamaño, el mercado chino[19].

[18] Harvard University, «Where did China import All Products from in 2023?», *Atlas of Economic Complexity*, 2025, https://atlas.hks.harvard.edu/explore/treemap?exporter=group-1&view=markets&importer=country-156

[19] LAI, Hongyi, «The Rationale and effects of China's Belt and Road initiative: Reducing vulnerabilities in domestic political economy." *China's Big Power Ambition under Xi Jinping*, pp. 118-135, Routledge, 2021, https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781003198871-8/rationale-effects-china-belt-road-initiative-reducing-vulnerabilities-domestic-political-economy-hongyi-lai

De hecho, el auge de China en el comercio internacional se ha dado paralelamente a una mejora de los términos de intercambio para el resto de países en desarrollo[20], fomentado por la mencionada creciente importación de insumos de estos países por parte de China, que favorecería un aumento en el grueso del flujo monetario derivado de sus exportaciones. En esta línea, se alega que la (re)primarización[21] de estos países estaría más relacionada con una falta de capacidad de inversión dirigida hacia el fortalecimiento de su tejido productivo que con un efecto castrante producido por la expansión china. Así, estos hechos nos llevarían a rechazar la tesis del efecto «*crowding-out*», es decir, a la tesis que afirma que el peso ganado por China en la economía internacional habría desplazado y estrechado las oportunidades de desarrollo del resto de países en desarrollo.

Sin duda, el rápido crecimiento económico experimentado por China en las pasadas décadas, llevando a un proceso de transformación productiva, habría permitido que países con estructuras productivas centradas en el sector primario encontrasen un espacio para apuntar hacia el mismo recorrido. Sin embargo, a pesar de que gran parte de las inversiones chinas se dirigen hacia el sector manufacturero, fruto de la diseminación y descomposición internacional de los procesos productivos y la aparición de las cadenas de valor, China también dedica gran parte de la inversión al sector extractivo[22]. Este hecho contribuiría, en cambio, a perpetuar la especialización productiva de los países en desarrollo a los sectores con menor valor añadido, relegándolos una vez más a los eslabones más bajos de las cadenas globales de valor, en paralelo, precisamente, al *upgrading* chino.

Esto coadyuvaría, por ende, a las tesis del «*under-cutting*»[23], al dirigirse ahora hacia estos países menos avezados en la «carrera» del desarrollo la búsqueda de la reducción de costes de producción, estrategia que habrían llevado a cabo los países occidentales

[20] LO, Dic, «Developing or Under-developing? Implications of China's 'Going out' for Late Development», *SOAS Department of Economics Working Paper No. 198*, London: SOAS, University of London, 2016, https://ideas.repec.org/p/soa/wpaper/198.html

[21] Con «reprimarización» nos referimos a la vuelta a la apuesta por la especialización en el sector primario con orientación exportadora, modelo económico clásico en los países en vías de desarrollo, como serían los latinoamericanos y los africanos.

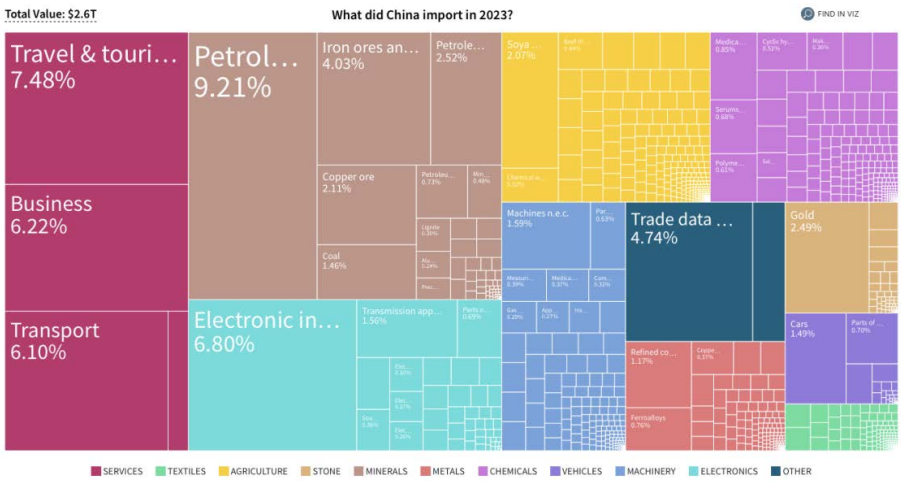
[22] PÉREZ LUDEÑA, Miguel, «Chinese Investments in Latin America: Opportunities for Growth and Diversification», *Production Development Working Paper Series*, 208, CEPAL, 2017, https://ideas.repec.org/p/ecr/col026/41134.html

[23] Se entiende por *under-cutting* el fenómeno por el cual se rebajarían los estándares salariales del mundo en desarrollo fruto de los bajos costes que presenta China en esta área.

en primera instancia durante la expansión del modo de producción capitalista, bajo lógicas de «fábrica desplazada»[24].

Así, no resulta tan sencillo desechar la tesis del efecto «*crowding-out*», o al menos, sin apuntar matices. En este sentido, por ende, quizás sería acertado considerar que el tipo de inversión realizada por China depende del papel que ocupe cada destino de su IED –en ocasiones bajo el nombre de Zona económica especial para China–, dentro de la nueva estrategia de desarrollo china, de modo que habría regiones que proporcionarían los insumos básicos (energía, materias primas), como sería el caso latinoamericano, mientras que otras se ocuparían de la provisión de insumos intermedios en el sector manufacturero, como sería el caso africano, conformándose así en torno a China una división internacional(izada) del trabajo funcional a sus necesidades productivas.

Gráfico 4. Cesta importadora china por producto (2023)[25]



Fuente: Índice de Complejidad Económica de Harvard (2025)

¿La internacionalización del renminbi[26] como proceso disruptivo o como estrategia de desarrollo interno?

Más allá de la dimensión comercial, productiva y financiera, es fundamental atender a la internacionalización china en términos monetarios. En este sentido, la

[24] WALLERSTEIN, Immanuel, «Capítulo 5. El sistema-mundo moderno en crisis: bifurcación, caos y opciones», *Análisis de sistema-mundo. Una introducción*, pp. 104-122. S. XXI: México, 2005.
[25] Harvard University, «What did China import in 2023?», *Atlas of Economic Complexity*, 2025, https://atlas.hks.harvard.edu/explore/treemap?exporter=group-1&importer=country-156
[26] Cabe señalar que tiende a usarse renminbi para referirse al nombre de la divisa, mientras que yuan se aplicaría al nombre de la moneda, es decir, a su dimensión interna (nacional).

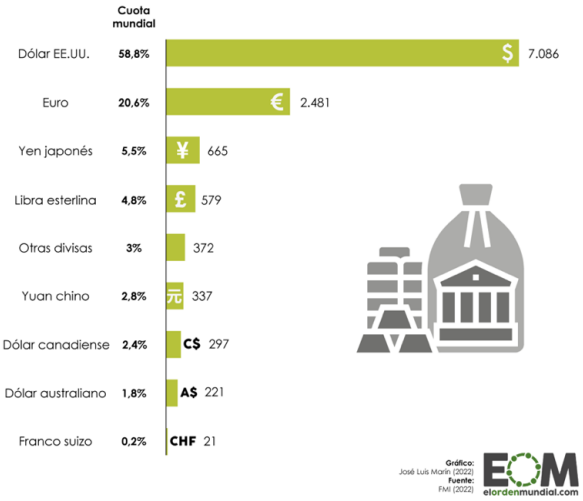
internacionalización del renminbi que el gobierno chino está impulsando plantea también interrogantes sobre cuáles son las pretensiones del país sino-capitalista detrás de esta orientación monetaria que la ha llevado a tejer lazos con instituciones de todo el mundo –desde centros financieros globales a bancos centrales– para asegurar que su moneda tenga una presencia mundial.

¿Se trata de un elemento más de su estrategia de desarrollo, que la lleva a ansiar menor dependencia del dólar y con ello de su equilibrio de cristal con Estados Unidos? ¿O bien de la voluntad de crear un nuevo sistema monetario, sea para ejercer de contrapeso al dólar, sea para sustituir al actual sistema heredero del posbélico Bretton Woods?

Por un lado, teniendo en cuenta la trayectoria histórica que condujo a la creación del patrón dólar-oro, basado en la existencia de un vacío de poder fruto de la destrucción causada por la Segunda Guerra Mundial y una reconstrucción de la institucionalidad internacional por parte de las potencias vencedoras, es evidente que el contexto es diferente. La arquitectura internacional actual, tanto económica como política, sigue profundamente dominada por la esfera capitalista capitaneada por Estados Unidos, de modo que resulta difícil hablar de un vacío de poder. Asimismo, si bien China está creando sus propias instituciones, como sería el caso de su propio Banco de Desarrollo, resulta arduo considerar esta iniciativa como una tentativa de sustituir o de imponer un sistema monetario –con sus extensiones– en el globo, tal y como hizo en su momento Estados Unidos.

Aun así, esto no impide que numerosos países vean el renminbi como una potencial divisa de reserva, como alternativa al dominante y omnipresente dólar, que, con todo, sigue imperando como moneda mundial. De hecho, en los últimos años el renminbi está experimentando un continuado, si bien progresivo, incremento en el peso que representa como divisa en las reservas globales, así como en el porcentaje de transacciones internacionales.

Gráfico 5. Monedas de reservas más usadas (miles de millones USD, 2021)[27]



Fuente: Marín, El Orden Mundial (2022)

Por otro lado, la forma de llevarlo a cabo también es diversa al proceso de consolidación del patrón dólar-oro: frente a una utilización, por parte de Estados Unidos, del multilateralismo para crear un sistema monetario internacional que respaldase su proceso de acumulación y la legitimase como potencia, China está empleando sus propios instrumentos, manteniendo el control de su moneda, con medidas como el RQFII, para protegerla frente a los vaivenes internacionales a fin de no enturbiar su dirigido proceso de acumulación. Es decir, está tratando de huir de la excesiva financiarización a la que se le suele acusar de estar sometiéndose, evitando los flujos calientes de dinero que podrían entorpecer la vía de internacionalización controlada que está propulsando.

Es más, si bien, acorde con su dirigismo, está promoviendo acuerdos con bancos internacionales e instituciones financieras para asegurar una progresiva pero comedida internacionalización de su moneda, no cabe olvidar que el inicio de la internacionalización del renminbi surge, a finales de los años 90[28], de la espontaneidad, a manos de los empresarios chinos que comerciaban allende sus fronteras, llevando consigo e insertando en otros países su moneda. Así, el inicio del fenómeno y posteriormente su expansión no estarían vinculados con una pretensión impositiva de cara a la conformación de un orden internacional a medida, sino de la propia dinámica comercial

[27] MARÍN, José Luís, «Las monedas de reserva más usadas del mundo», *El Orden Mundial*, 5 de octubre de 2022, https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/las-monedas-de-reserva-mas-usadas-en-el-mundo/

[28] MCNALLY, Cristopher A., «Internationalization: A Study in Sino-Capitalism», *International Politics,* 52 (6), 2015, https://link.springer.com/article/10.1057/ip.2015.15

que necesariamente se ha ido globalizando, forzando, con el aumento de las transacciones, la globalización de la moneda empleada para las mismas.

La idiosincrasia de la internacionalización china como reflejo del Modelo de la Edad de Oro con tinte sino-capitalista

De esta forma, tal y como plantea Stiglitz respecto a la necesaria diferenciación de globalización y Consenso de Washington[29] y remitiéndonos también a la distinción que propone Dic Lo entre globalización e imperialismo capitalista[30], sería acertado concluir que, en realidad, China ha conseguido utilizar la globalización a su propio favor, encontrando su propio camino, en línea con el largoplacismo que caracteriza a sus estrategias y políticas. Esto se debe, por supuesto, a que la inserción china en la economía internacional se ha dado apoyándose en la singularidad de su modelo sino-capitalista, un modelo que cuenta con gran adaptabilidad y flexibilidad, manteniendo así «a raya» las presiones de la expansión polarizada del modo de producción capitalista. Se habría, por ende, sumado a aquellas dinámicas del capitalismo mundial que la habrían favorecido para su propio proyecto de desarrollo, como muestra la forma en que está llevando a cabo la internacionalización de su moneda, empleando la arquitectura financiera internacional pero bajo sus propias lógicas, como sería el caso de la experimentación local.

En definitiva, podría decirse que todo esto nos lleva más bien a situar la internacionalización de China en la economía mundial, tanto en términos productivos, como comerciales, como monetario-financieros, dentro de un proceso de desarrollo cercano a un Modelo de la Edad de Oro[31], en que China no estaría más que construyendo su propio desarrollo bajo lógicas similares a las de los países capitalistas a mediados del siglo XX, con la voluntad de disminuir el sobre ahorro y ampliar el consumo y el gasto público en busca de un Estado de Bienestar *sui generis*. Un modelo por supuesto asentado en una variante de capitalismo coordinado, con todo lo que esto

[29] STIGLITZ, Joseph E., «Desarrollo, más allá del crecimiento del PIB», *Íconos*, (13), pp. 72-86, 2002, https://www.redalyc.org/pdf/509/50901309.pdf

[30] LO, Dic, «Developing or Under-developing? Implications of China's 'Going out' for Late Development», *SOAS Department of Economics Working Paper No. 198*, London: SOAS, University of London, 2016, https://ideas.repec.org/p/soa/wpaper/198.html

[31] LO, Dic, «China Confronts the Great Recession: 'Rebalancing' Neoliberalism, or Else?», En Arestis, P. y Sawyer, M.: *Emerging Economies During and After the Great Recession*, International Papers in Political Economy, pp. 232-269, 2016, https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137485557_7

implica en términos de articulación entre Estado y empresa fruto del reacoplamiento entre ambos actores en vistas de una globalización estratégica, con un fuerte dirigismo estatal propio de un Estado desarrollista a la asiática no incompatible con las dinámicas capitalistas que necesariamente ejercen influencia en el proceso de acumulación chino, que, sin embargo, sigue muy arraigado a su propia particularidad. En resumen: «El sino-capitalismo [, que] consiste en gran medida en instituciones mixtas e híbridas, inspiradas en elementos del Occidente liberal, de la Asia desarrollista, de la planificación central socialista y elementos tanto modernos como históricos de China»[32].

De esta suerte, volviendo a la pregunta inicial, diríamos que por todo lo expuesto la internacionalización china se asentaría más sobre una estrategia de desarrollo interno con orientación exterior, acoplándose a las nuevas dinámicas auspiciadas por el proceso de globalización que lleva décadas avanzando incesantemente.

A tal efecto, operando como una medida necesaria de su proceso de desarrollo, China estaría llevando a cabo una estrategia de *decoupling*[33] a fin de reducir su dependencia con las estructuras occidentales, como el Sistema de Bretton Woods, moldeado *ad hoc* bajo las necesidades de Estados Unidos –extensibles a la UE, por la subordinación que, a pesar de su defensa de una autonomía estratégica[34], presenta respecto a la potencia capitalista, como demuestra su apología del *derisking*[35], más que de un verdadero *decoupling*, ante las amenazas estadounidenses para mantenerla dentro de su área de influencia, a una distancia preventiva de China. Y, por supuesto, respecto al equilibrio frágil que mantienen ambos países en el plano comercial, con un déficit estadounidense cubierto por un superávit chino.

Estas cuestiones podrían relacionarse a su vez con el Dilema de Triffin[36], si bien de manera ampliada, más allá del sistema financiero. Es decir, China personificaría la contradicción entre las necesidades nacionales y las necesidades del sistema económico

[32] MCNALLY, Cristopher A., «Internationalization: A Study in Sino-Capitalism», *International Politics,* 52 (6), 2015, https://link.springer.com/article/10.1057/ip.2015.15

[33] Con *decoupling* nos referimos al desacoplamiento entre bloques con el fin de reducir la dependencia entre ambos.

[34] Parlamento Europeo, «EU strategic autonomy 2013-2023. From concept to capacity», *EU strategic autonomy monitor*, 2022, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI(2022)733589_EN.pdf

[35] Con *derisking* nos referimos a la estrategia que está implementando la UE en los últimos años. Esta tiene por objetivo, más que un desacoplamiento per se, la búsqueda de reducir los riesgos asociados a dependencias exteriores, priorizando así sectores estratégicos en los que invertir y tratando de diversificar acuerdos comerciales.

[36] El Dilema de Triffin hace referencia a la situación de conflicto que se genera entre los intereses que tienen los países en corto plazo frente a los objetivos del sistema financiero-comercial en un largo plazo.

internacional: un país que, frente a la inercia del sistema internacional, dominado por el capitalismo global, consigue llevar adelante un proyecto de desarrollo nacional que, si bien ha precisado en –numerosas– ocasiones del seguimiento de lógicas capitalistas, sigue arraigado a las particularidades propias de su modelo coordinado, y lo más relevante, a sus propias necesidades e intereses.

Las implicaciones de la internacionalización china en el equilibrio internacional

Esto nos lleva forzosamente a plantearnos hacia dónde se encamina la sociedad internacional, al intuirse un cambio en la misma, y a proponernos interrogantes tales como: ¿es posible la internacionalización sin tener ansias de hegemonía ni de erigirse como una potencia imperialista? ¿Nos dirigimos hacia una sociedad internacional bipolar? ¿Puede el ascenso de China generar una suerte de sistema-mundo[37] paralelo dentro de una supuesta bipolaridad? De acuerdo con lo expuesto a lo largo del ensayo, la respuesta a la primera pregunta podría o bien debería ser un sí. Sin embargo, cabría matizar en mayor medida el particular caso chino, con el fin de responder a las dos preguntas siguientes.

Podríamos concluir que China no pretende una expansión imperialista o al menos del talante que nos es conocido por la propia experiencia histórica occidental –en el caso europeo dentro de su colonialismo y en el caso estadounidense, de su neocolonialismo. Sin embargo, es fundamental no subestimar el juego de poder que plantea la irrupción y disrupción de China en el orden internacional globalizado e interdependiente[38] en que vivimos.

Dicho orden parece abocado desde los últimos años a una crisis del multilateralismo. Por un lado, de la mano de las rupturas y conflictos que se generan por parte de las potencias dominantes del orden hegemónico, con discursos como los planteados por Trump, en que se aboga por un nacionalismo que busca seguir su propio camino ajeno a la jurisdicción internacional y al entramado institucional construido durante décadas, que,

[37] Se toma el concepto de sistema-mundo siguiendo la línea teórica de Immanuel Wallerstein.
[38] KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph S., «Power and interdependence», *Survival*, *15*(4), pp. 158-165, 1973, https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00396337308441409

si bien con sus fallos y no pocos abusos de poder, consigue englobar cada vez a más países.

Por otro lado, en línea con el rol de China, de la mano del auge de nuevas potencias emergentes –generalmente ejemplificados a través de los BRICS–, potencias que plantan cara al orden establecido. En definitiva, el surgimiento de un multilateralismo contestatario que busca encontrar un espacio para su propia cosmovisión, empujando por conseguir más poder en la sociedad internacional, tanto en términos económicos como políticos.

Esto nos remite, a fin de cuentas, a considerar que en el sistema internacional no es suficiente el poder material (militar, económico) para contar con la hegemonía, sino que las ideas (valores) y las normas (instituciones) son elementos fundamentales para alcanzarla y conservarla. Así, se aprecia que China tiene gran peso económico, pero las ideas y las normas que rigen el funcionamiento del sistema, tanto en términos de relaciones internacionales, como en relación con la dinámica económica internacional, siguen alineadas con Estados Unidos y la Unión Europea.

Es por ello que cabe analizar en detalle el núcleo de influencia que el desarrollo internacionalizado de China está provocando. Dentro del contexto internacional de multilateralismo contestatario planteado, no es baladí pensar que la potencia asiática, aun no pretendiendo imponerse hegemónicamente, en su intento de reducir la dependencia que la ata a Estados Unidos, sí está construyendo un orden, una suerte de órbita, que actúa como polo contestatario del canónico bloque «capitalista» u «occidental» conformado por Estados Unidos y Europa. En definitiva, con su búsqueda de realizar un *decoupling*, habría terminado por generar un nuevo sistema-mundo que se erigiría como un rival al sistema-mundo dominado por Occidente y que, en su seno, perpetuaría ciertas dinámicas que podrían generar reminiscencias neocoloniales.

En este sentido, tendríamos un bloque hegemónico que consigue imponer sus reglas al conjunto de la sociedad internacional, frente a un bloque contestatario liderado por China, que, ante la percepción de una coherencia normativa[39], llevaría a China a querer, para

[39] Con coherencia normativa se hace referencia a la consideración de que las normas e instituciones internacionales se encuentran alineadas pero no estarían en consonancia con el actor –o en este caso, el otro actor, China– que ostenta el poder material.

su desarrollo autocentrado[40], generar su propia red institucional y normativa, a fin de conseguir alineación entre los tres planos del poder (material, ideas/ valores y normas/ instituciones).

De esta forma, más que pensar en el dicotómico debate tradicionalista en Relaciones Internacionales entre realismo y liberalismo, sería necesario tomar una aproximación más sutil: comprender que la sociedad internacional se caracteriza por ser un orden interdependiente, en que, consecuentemente, la lógica de la «coopetición» (competición + cooperación) aboca a los países a regirse por un realismo –que es prácticamente inherente a la naturaleza de un Estado-nación– muy matizado.

El binomio China-Estados Unidos[41] es el perfecto ejemplo: la interdependencia entre China y Estados Unidos y sus respectivos bloques les aboca a esta dinámica «coopetitiva»: se ven obligadas a cooperar, como muestran los acuerdos bilaterales entre las potencias y la simbiótica relación que mantienen en términos de balanza de pagos, en que uno sustenta al otro, al tiempo que, por sus diferencias (geo)políticas y la pujanza económica de ambas en un mercado que, si bien internacionalizado, tiene sus límites, no pueden evitar «competir», como demostrarían las guerras comerciales.

Así, nos encontramos en un contexto internacional en que la «amistad peligrosa» entre Estados Unidos y China nos enfrenta a escenarios complejos, con múltiples aristas. El mensaje de felicitación de Xi Jinping ante la victoria electoral de Trump que aboga por una fructuosa relación entre potencias, a fin de conseguir un desarrollo mutuamente beneficioso se contrapone con la estrategia *Made in China 2025*[42], en la cual China pretende alzarse como líder tecnológico global, desplazando a Estados Unidos de dicho podio, y con las propias políticas de Trump, que –como avanzábamos– abogan por la imposición de aranceles a quienes no cooperen con Estados Unidos, sino que prefieran alinearse con China, con acercamientos como los que se están dando por parte de España, quizás en el seno de las estrategias de *derisking* o autonomía estratégica tan típicamente europeas.

[40] Se recoge el término acuñado por el economista del desarrollo Samir Amin. Este concepto hace referencia a un tipo de desarrollo en que el propio país pone sus necesidades y prioridades en un primer plano, tratando de evitar o desvincular situaciones de dependencia respecto a las dinámicas de la economía mundial y sus actores dominantes.
[41] XUETONG, Yan, «Bipolar Rivalry in the Early Digital Age», *The Chinese Journal of International Politics*, Volume 13, Issue 3, Autumn 2020, 313–341, https://doi.org/10.1093/cjip/poaa007
[42] Consejo de Estado de China, «Aviso del Consejo de Estado sobre la emisión de Made in China 2025», 2015, https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm

Conclusiones

En definitiva, el análisis de la internacionalización china, desde un plano comercial, productivo y monetario-financiero, nos muestra que la potencia asiática se está abriendo paso como un nuevo gigante político-económico, causando una notable disrupción en el orden internacional tal y como lo conocíamos, avivando el multilateralismo contestario y oponiéndose con ello a la hegemonía consolidada por el bloque occidental.

Así, no solo está coadyuvando a una reorganización y sobre todo generación de las cadenas globales de valor, erigiéndose como un centro neurálgico de las mismas, especialmente de cariz regional, sino que está actuando como un actor fundamental en los procesos de desarrollo de otras regiones en las que su inversión tanto pública como privada adquiere notorias dimensiones, como sería el caso de Latinoamérica y, sobre todo, de África.

Al mismo tiempo, está consiguiendo que su moneda experimente una internacionalización cada vez mayor, fruto de los acuerdos llevados a cabo entre el gobierno y numerosas instituciones monetario-financieras a lo largo del globo y, por supuesto, dada la gran presencia comercial de China, que impulsa a la utilización de su moneda para las transacciones económicas pertinentes. De este modo, el renminbi está empezando a contar entre aquellas divisas más empleadas como reservas mundiales, convirtiéndose en una alternativa al tradicional dinero mundial como podrían ser el dólar o el euro.

Todos estos procesos, en realidad, se están dando de la mano de la voluntad de China de impulsar su propio desarrollo interno, bajo las lógicas de su particular modelo sino-capitalista, que, alineado con el denominado Modelo de la Edad de Oro, habría permitido el acoplamiento a dinámicas capitalistas funcionales a dicho desarrollo sin dejar de ejercer un control y dirigismo estatal propios de su modelo coordinado.

Estos elementos habrían conducido, por ende, al fortalecimiento de China como potencia alternativa, adquiriendo, si bien no necesariamente de manera concienzuda e intencionada, ciertos tintes imperialistas, reproduciendo así patrones propios de países expansionistas como lo fueron Estados Unidos y el Viejo Continente en su momento, dando pie a un incipiente sistema-mundo contestatario con el orden establecido.

Para cerrar el presente ensayo es inevitable no plantear una última pregunta: dentro de esta interdependencia y de una crisis del multilateralismo, ¿terminará cada uno

de los bloques detentando su propia hegemonía, fracturando el mundo en dos, a modo de Guerra Fría 2.0? Lamentablemente, debemos consolarnos con la mera formulación de la pregunta, pues la respuesta tan solo nos la ofrecerá el futuro.

*Maria Samper Serra**

Graduada en el Doble Grado de Relaciones Internacionales, Sociología y Experto en Desarrollo
Estudiante del Máster en Economía Internacional y Desarrollo
Universidad Complutense de Madrid

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

107/2025 15 de diciembre de 2025

Federico Aránega Alvarez

Movilidad Militar en Europa: Diagnóstico de limitaciones y hoja de ruta para un sistema resiliente e interoperable de despliegue rápido



Movilidad Militar en Europa: Diagnóstico de limitaciones y hoja de ruta para un sistema resiliente e interoperable de despliegue rápido

Resumen:

Este documento analiza las limitaciones estructurales y normativas del sistema actual de movilidad militar en Europa, identificando algunos de los cuellos de botella que comprometen la interoperabilidad, resiliencia y capacidad de despliegue rápido de las Fuerzas Armadas. Se proponen soluciones concretas para armonizar estándares técnicos, mejorar infraestructuras de doble uso y dotar a los Estados miembros de capacidades estratégicas mínimas en transporte ferroviario, portuario, aéreo y por carretera. Se subraya la necesidad de integrar herramientas digitales basadas en IA y establecer mecanismos de coordinación civil-militar permanentes. La movilidad militar se plantea, así como un pilar esencial para la defensa eficaz del territorio europeo y la seguridad colectiva.

Palabras clave:

Movilidad militar, defensa europea, infraestructuras doble uso, inteligencia artificial

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

Federico Aránega Alvarez

Military Mobility in Europe: Diagnosis of limitations and roadmap for a resilient and interoperable rapid deployment system

Abstract:

This paper analyses the structural and regulatory limitations of the current European military mobility system, identifying the bottlenecks that undermine interoperability, resilience, and rapid deployment capabilities of the Armed Forces. It proposes concrete solutions to harmonise technical standards, improve dual-use infrastructures, and ensure each Member State has the minimum strategic capacities in railway, port, air and road transport. The work highlights the need to integrate AI-based digital tools and establish permanent civil-military coordination mechanisms. Military mobility is thus presented as a key pillar for the effective defence of European territory and collective security.

Keywords:

Military mobility, european defence, dual-use infrastructure, artificial intelligence

Introducción: contexto estratégico y respuesta institucional europea

La invasión rusa de Ucrania en 2022 marcó un punto de inflexión al evidenciar que la defensa de Europa no depende únicamente del volumen de recursos militares disponibles, sino también y de forma decisiva de la capacidad para mover tropas, equipos y suministros de manera rápida, segura e interoperable en corto espacio de tiempo entre los Estados miembros.

La movilidad militar constituye un pilar esencial para la credibilidad estratégica y operativa de la Unión Europea y sus aliados. Sin una red de transporte eficaz, resiliente e interoperable, la capacidad de respuesta rápida de las Fuerzas Armadas ante crisis, despliegues multinacionales para maniobras militares o actuaciones en caso de emergencias ante desastres naturales o amenazas híbridas se ve gravemente comprometida.

El panorama geopolítico europeo ha experimentado una transformación fundamental que ha puesto de manifiesto las limitaciones críticas de los sistemas actuales de movilidad militar. La fragmentación normativa, la heterogeneidad de las infraestructuras nacionales y la ausencia de protocolos armonizados constituyen vulnerabilidades que reducen la capacidad de respuesta colectiva europea ante amenazas emergentes.

En este contexto, la Dirección General de Industria de la Defensa y el Espacio (DG DEFIS) de la Comisión Europea ha iniciado un proceso consultivo sin precedentes para desarrollar un paquete integral de movilidad militar, en coordinación con el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la Agencia Europea de Defensa (AED)[1]. El objetivo es establecer un nuevo marco regulatorio que armonice procedimientos y normas nacionales e introduzca medidas de emergencia que garanticen el flujo continuo y eficiente de fuerzas militares a través del territorio europeo.

El marco que guía las actuaciones de la Unión en esta materia ha evolucionado significativamente en los últimos años. En 2018, la Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) presentaron el primer Plan de Acción sobre Movilidad Militar[2], que identificaba la necesidad de eliminar obstáculos normativos y técnicos que dificultaban el uso de las infraestructuras de transporte para fines militares.

[1]European Commission, Directorate-General for Defence Industry and Space (DG DEFIS) (2025). Targeted Consultation on the Military Mobility Package, conducted in coordination with the European External Action Service (EEAS) and in cooperation with the European Defence Agency (EDA). https://defence-industry-space.ec.europa.eu/consultations/targeted-consultation-military-mobility-package_en

[2] European Commission Action Plan on Military Mobility (2018). Joint Communication to The European Parliament and the Council Brussels.

Posteriormente, el Plan de Acción revisado de 2022[3] consolidó y amplió este enfoque, alineándolo con los objetivos de la Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa de la UE[4], que fijaba como meta que en 2025 la Unión dispusiera de una capacidad de despliegue rápido de hasta 5.000 efectivos.

Sin embargo, la realidad operacional revela que existen limitaciones operativas graves que comprometen la efectividad práctica de todo este marco normativo.

Limitaciones estructurales y normativas del sistema actual

Fragmentación de la red ferroviaria europea

La falta de homogeneidad en el ancho de vía constituye uno de los obstáculos más persistentes para la movilidad militar fluida en Europa. Coexisten tres estándares principales: el estándar UIC de 1.435 mm, predominante en Europa occidental, el ancho ruso de 1.520 mm empleado en los países Bálticos, Finlandia y parte de Europa del Este, y el ancho ibérico de 1.668 mm, en España y Portugal.

Esta fragmentación técnica genera barreras operativas cuantificables que impactan directamente en la capacidad de despliegue ferroviario ágil de unidades militares transfronterizas.

El paso de material militar entre diferentes anchos de vía requiere procesos logísticos generalmente complejos: transferencia de carga completa o intercambio de bogies. Estos procesos generan retrasos críticos, multiplicando exponencialmente los tiempos de despliegue en operaciones urgentes.

La red transeuropea de transportes TEN-T presenta limitaciones significativas: Tramos no electrificados, gálibos insuficientes en túneles y puentes o limitaciones de carga para determinado material militar y cuellos de botella en pasos fronterizos.

Aunque el Reglamento (UE) 2024/1679 relativo a las orientaciones de la Unión, para el desarrollo de la Red Transeuropea, reconoce en algunos de sus considerandos y artículos el problema del diferente ancho de vía ferroviaria, especialmente en el contexto de interoperabilidad y resiliencia del transporte transfronterizo, desde la óptica de la

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52018JC0005

[3] European Commission. Action plan on military mobility 2.0. (2022). Joint Communication to The European Parliament and the Council. Brussels.
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52022JC0048

[4] Consejo de la Unión Europea. (2022) Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales.
https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf

movilidad militar[5]. No especifica un mandato claro para la conversión progresiva al ancho estándar UIC de 1435 mm de las vías ferroviaria en todos los corredores estratégicos prioritarios de la red TEN-T, incluyendo los ramales secundarios que puedan tener uso dual (civil-militar), ni un calendario vinculante que obligue a los Estados miembros a eliminar los cuellos de botella técnicos derivados de esta fragmentación ferroviaria.

El futuro desarrollo legislativo europeo debería incorporar una hoja de ruta clara y vinculante, que incluya la conversión progresiva al ancho estándar UIC de 1.435 mm, de todos los corredores prioritarios de doble uso de la Red TEN-T y la integración obligatoria de instalaciones de cambio de ancho en los principales pasos fronterizos y nodos logísticos donde confluyen diferentes anchos de vía y que sean financiados a cargo del Mecanismo «Conectar Europa»[6]

Insuficiencias del marco regulatorio de las infraestructuras de doble uso

El Reglamento (UE) 2021/1328[7], destinado a definir los requisitos técnicos para infraestructuras de doble uso (civil-militar), presenta una limitación fundamental, ya que en teoría solo se aplica a acciones específicas cofinanciadas por la Unión Europea.

El Tribunal de Cuentas Europeo, en su Informe Especial de 2025 sobre Movilidad Militar, ha señalado que en las tres convocatorias del Mecanismo «Conectar Europa» (CEF) destinadas a movilidad militar relacionadas con infraestructuras de doble uso, constataba que la evaluación militar apenas representaba una pequeña parte de la puntuación general obtenida en el proceso de selección[8]. Este desequilibrio compromete la eficacia del CEF, como palanca para reforzar la infraestructura europea de defensa.

Déficits de gobernanza y supervisión operacional

Se identifican tres categorías críticas de deficiencias sistémicas:

[5] Parlamento Europeo y del Consejo (2024) Reglamento (UE) 2024/1679 relativo a las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401679

[6]Parlamento Europeo y del Consejo(2021). Reglamento (UE) 2021/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021 por el que se establece el Mecanismo «Conectar Europa» y se derogan los Reglamentos (UE) nº 1316/2013 y (UE) nº 283/2014 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32021R1153

[7] European Commission (2021) Commission Implementing Regulation (EU) 2021/1328 specifying the infrastructure requirements applicable to certain categories of dual-use infrastructure. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2021/1328/oj/eng

[8] European Court of Auditors. (2025) Special report EU military mobility. https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=SR-2025-04

Fragmentación de competencias institucionales: Las competencias en movilidad militar se reparten entre distintos niveles europeos y nacionales, así como entre actores civiles y militares, lo que dificulta una visión estratégica y una ejecución coherente.

Ausencia de verificación operacional: Inexistencia de entidades europeas con capacidad técnica para auditar la disponibilidad real y la preparación operativa de infraestructuras clasificadas como de doble uso. Esta carencia genera incertidumbre sobre la efectividad real del sistema con disponibilidad no verificada.

Déficit de mecanismos de supervisión y control estructurado: Ausencia de sistemas obligatorios que exijan a los Estados miembros justificar los retrasos, incumplimientos o carencias en la adaptación a los estándares de movilidad militar

Resulta paradójico que Europa, tras décadas de integración, mantenga un sistema de transporte que en la práctica funciona como compartimentos estancos nacionales.

Los procedimientos para el cruce de fronteras, las autorizaciones de transporte de personal y equipo militar y los trámites de aduanas militares siguen sin estar armonizados. El Manual sobre movilidad militar de la UE debe concretarse en reglamentos vinculantes.

El caso crítico de España: ancho de vía y conectividad transpirenaica

Incompatibilidades técnicas del sistema ferroviario español

España presenta deficiencias estructurales que limitan su plena integración en el sistema europeo de movilidad militar, a pesar de su posición geoestratégica clave, con acceso al Atlántico, al Mediterráneo y al Norte de África y de contar con importantes bases militares de la OTAN, puertos y centros logísticos de alto nivel. La Península Ibérica mantiene, en la mayor parte de su red ferroviaria convencional, el ancho ibérico (1.668 mm), incompatible con el ancho estándar UIC (1.435 mm) utilizado por la mayoría de los países europeos.

Esta divergencia técnica provoca interrupciones operativas. El despliegue de material militar requiere transbordos complejos en los pasos fronterizos, lo que incrementa los tiempos de transporte en situaciones críticas, además limita la interoperabilidad de las plataformas de transporte ferroviarias europeas que están diseñadas para operar sobre ancho estándar UIC de 1.435 mm , lo que presenta restricciones operativas en España y costes adicionales en las operaciones de adaptación o transferencia entre redes ferroviarias, así como vulnerabilidades en tiempo de guerra.

En España, no todas las plataformas ferroviarias aptas para transportes militares están adaptadas para el ancho estándar UIC, predominante en Europa, lo que genera restricciones operacionales en la movilidad transfronteriza. Del mismo modo, las fuerzas de otros Estados miembros encuentran serias dificultades para desplegarse en territorio español, debido a la incompatibilidad del ancho de vía y la falta de infraestructuras ferroviarias plenamente interoperables.

España presenta una falta de redundancia estratégica en conexiones ferroviarias con Francia, limitadas a los pasos de Portbou/Cerbère, Figueras y Hendaya/Irún. Esta situación limita la capacidad de reacción en caso de destrucción, sabotaje o saturación de esos pasos o de los corredores ferroviarios de los que forman parte, comprometiendo la movilidad aliada hacia y desde la Península. En conjunto, estas limitaciones convierten a la Península Ibérica en un área logística parcialmente aislada dentro de la red ferroviaria militar europea, lo que afecta tanto a la proyección de fuerzas españolas hacia el resto de Europa como a la entrada rápida de unidades aliadas en territorio nacional.

La Travesía Central de los Pirineos: una infraestructura estratégica postergada

Para reforzar la seguridad del flanco sur europeo y garantizar la capacidad de proyección desde la Península Ibérica hacia y desde los escenarios de Europa central y oriental dentro de la defensa común europea, resulta imprescindible impulsar la creación de un corredor militar prioritario de doble uso que enlace el sur y el norte de la península ibérica a través del eje ferroviario Algeciras/Sines – Madrid – Zaragoza continuando por la travesía ferroviaria central de los Pirineos mediante túnel de baja cota (TCP) para enlazar con Toulouse-Paris hasta los Puertos de Amberes y de Rotterdam en el Mar del Norte

El análisis de escenarios revela vulnerabilidades ante potenciales conflictos o inestabilidad geopolítica procedentes del Sahel o del Magreb, particularmente considerando el fortalecimiento actual de alianzas entre Estados de esas regiones y potencias rivales de la Unión Europea.

La TCP no es solo un proyecto de transporte civil, sino una infraestructura clave para la seguridad y la defensa europea, al ser plenamente compatible con los requisitos de movilidad militar y de doble uso**.** Es crucial para descongestionar los actuales pasos fronterizos ferroviarios entre España y Francia situados en los extremos de los Pirineos (distanciados más de 400 km en línea recta y 656 km de frontera), que constituyen cuellos de botella fácilmente vulnerables a ataques, sabotajes o colapsos operativos.

Durante décadas, España y Francia han postergado la construcción del túnel ferroviario de baja cota a través de los Pirineos Centrales. Esta dilación no es solo un error de planificación sino una omisión estratégica de gran trascendencia.

La TCP clasificada actualmente dentro de la Red Global TEN-T fue relegada por motivos políticos de la Red Básica transeuropea en 2010. La Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE/GEIE TGC-P/NAFGCT) constituida por ADIF (Gestor español de Infraestructuras ferroviarias) y SNCF-Réseau (el gestor francés de infraestructuras ferroviarias) para llevar a cabo el programa de estudios preliminares para desarrollar este proyecto, analizó hasta 7 trazados posibles[9].

Sin embargo, en la actualidad los gobiernos español y francés ni siquiera han definido el trazado definitivo, ni existe un calendario claro, ni compromisos firmes para ejecutarlo, ni están aportando fondos para su desarrollo ni tampoco los han solicitado de los disponibles en el Mecanismo Conectar Europa (CEF) destinados específicamente a la movilidad militar.

La TCP permitirá una elevada capacidad de transporte militar pesado y a gran escala, con una notable reducción de tiempos de tránsito por la menor distancia de recorrido ferroviario desde el eje central sur-norte de la Península Ibérica hacia la frontera francesa y su conexión directa con los principales corredores del centro de Europa.

Actuará como una vía alternativa ante el posible colapso que podría producirse, por interrupciones graves en las infraestructuras críticas tanto por conflictos bélicos o por desastres naturales en alguno de los dos corredores existentes (Mediterráneo y Atlántico), respaldará las estrategias de defensa de la UE y la OTAN, reforzando la autonomía estratégica europea mediante la diversificación de rutas logísticas en escenarios de alta intensidad, garantizando la capacidad bidireccional de respuesta en situaciones de crisis o emergencias.

Por todo ello, es de vital importancia que las instituciones europeas exijan su desarrollo inmediato a ambos gobiernos e impulsen la asignación prioritaria de fondos para su ejecución, dada su importancia crítica para la defensa común y la resiliencia logística continental.

[9] AEIE TGC Pirineos. (2015) Estudio de corredores de posibles trazados para la travesía de gran capacidad de los pirineos. https://nctp.eu/wp-content/uploads/2017/06/4-Etude-Corridors.pdf

Propuestas para un sistema resiliente de movilidad militar europea

Refuerzo del marco regulatorio

El futuro Reglamento de movilidad militar europeo debería establecer una norma de carácter general, obligatoria para todos los estados miembros, que exija que cualquier obra nueva, de modernización o de gran reparación en infraestructuras estratégicas civiles de transporte (ferrocarriles, puertos, aeropuertos y carreteras), independientemente del origen de su financiación, cumpla con unos requisitos mínimos para el uso dual, definidos expresamente en el propio reglamento o bien en un reglamento específico posterior.

Debe implementarse un sistema de certificación operativa europea y de auditorías periódicas que permita verificar, de forma técnica y sistemática, si las infraestructuras declaradas como de doble uso están verdaderamente preparadas y se mantienen para su utilización militar. Sería el equivalente a un mecanismo europeo de verificación técnica periódica de infraestructuras de transporte de doble uso, con controles regulares sobre la resistencia estructural, la accesibilidad y las condiciones de operatividad reales.

Es necesario incorporar un calendario de adaptación obligatorio con compromisos verificables que exija a los Estados miembros definir una hoja de ruta con fechas concretas para adaptar sus redes de transporte prioritarias de doble uso a estos estándares, de forma que se avance coordinadamente hacia una red europea de uso dual plenamente interoperable antes de 2030. La condicionalidad financiera debe incorporar una ponderación mínima obligatoria del componente militar en la puntuación final de los proyectos CEF destinados a movilidad militar, y establecer mecanismos de revisión entre actores civiles y militares para garantizar el alineamiento con los objetivos de defensa europeos de modo que se priorice el aspecto militar sobre consideraciones políticas.

Herramientas digitales y señalización operativa

Resulta prioritario desarrollar una plataforma digital europea basada en GIS (Geographic Information System) a escala europea, interoperable y capaz de visualizar y verificar en tiempo real en caso de conflicto, la disponibilidad y la capacidad estructural, los gálibos, los pesos admisibles, las restricciones operativas y las condiciones de cada tramo logístico que sea necesario utilizar en los diferentes desplazamientos de Fuerzas Armadas que se deban realizar. Esta plataforma debería incorporar tecnologías avanzadas de análisis automatizado y potencialmente inteligencia artificial

aplicada a la optimización de rutas, detección de cuellos de botella logísticos y el apoyo a la toma de decisiones en escenarios complejos.

El marco normativo europeo debe incluir la obligación de señalizar con claridad la clase MLC (Military Load Classification) en todos los puentes pertenecientes a la red TEN-T, o al menos en aquellos clasificados como infraestructuras de doble uso. Esta clasificación, definida por el OTAN STANAG 2021[10], establece una codificación numérica que indica la carga máxima que puede soportar una infraestructura en función del tipo de vehículo militar (sobre ruedas o cadenas), el sentido de la circulación y las condiciones estructurales del puente. Algunos países como Alemania adoptaron esta práctica de forma sistemática hasta 2009, cuando retiraron la obligatoriedad del etiquetado físico, alegando que la información ya estaba accesible en bases de datos electrónicas de uso militar. Sin embargo, la experiencia práctica ha demostrado que la disponibilidad digital no sustituye completamente a la señalización visible in situ, especialmente en contextos de crisis, despliegue acelerado o cuando unidades aliadas no comparten acceso inmediato a los sistemas de información nacionales.

Capacidades estratégicas mínimas

Para garantizar una capacidad real de respuesta ante escenarios bélicos o de emergencia operativa, la Comisión Europea debería establecer cuotas mínimas comunes de material ferroviario militar disponible en cada Estado miembro:

Vagones adaptados al transporte de vehículos militares pesados, con posibilidad de cambio de ancho de vía.

Locomotoras híbridas diésel-eléctricas, operativas tanto en tramos electrificados, parcialmente electrificados o de diferente voltaje como en aquellos que sufran cortes o daños en el suministro.

Locomotoras de ancho variable:

Sistemas de carga y descarga rápida, pensados para entornos no preparados o deteriorados.

Material rodante adaptado para entornos operativos no convencionales: trenes diseñados o adaptados específicamente para operar en entornos hostiles o degradados, incluyendo vagones blindados para transporte de personal o equipo sensible, o vagones

[10] NATO Stanag 2021 military load classification of bridges, ferries, rafts and vehicles

blindados diseñados especialmente con módulos de mando y comunicaciones integrados.

Puentes ferroviarios militares modulares, que permitan sustituir de forma rápida infraestructuras dañadas.

Muelles testeros transportables por ferrocarril para el embarque/desembarque sin necesidad de contar con infraestructuras adaptadas in situ.

No se trata de replicar una flota civil, sino de asegurar la disponibilidad inmediata de medios logísticos ferroviarios críticos.

Dado el elevado coste de mantener grandes volúmenes de material ferroviario exclusivamente para uso militar en tiempos de paz, resulta necesario establecer un modelo mixto de disponibilidad estratégica basado en tres pilares:

Mantenimiento de dotación mínima bajo gestión militar.

Acuerdos marco con operadores ferroviarios y logísticos que incluyan la cesión temporal y prioritaria de locomotoras y vagones durante situaciones de crisis.

Modelo de reserva estratégica civil de explotación dual, en el que los Ministerios de Defensa adquieran material ferroviario apto para transporte militar, cediendo su uso habitual a operadores civiles mediante contrato de arrendamiento condicionado.

Este modelo híbrido garantiza rentabilidad económica en tiempos de paz mediante su explotación civil. disponibilidad inmediata para uso militar en situaciones de emergencia (mediante cláusulas contractuales de reversión prioritaria), mantenimiento activo del material rodante en condiciones operativas gracias a su uso regular y soberanía estratégica sobre activos logísticos críticos sin necesidad de duplicar inversiones.

Reactivación de unidades militares ferroviarias en Europa

El entorno estratégico europeo, marcado por amenazas híbridas y necesidades de despliegue rápido a larga distancia, evidencia limitaciones críticas en el uso de infraestructuras ferroviarias para movilidad militar. Por ello, resulta oportuno reconsiderar la reactivación de una capacidad que fue esencial en el pasado: las Unidades Militares Ferroviarias, responsables tanto de la explotación logística como de la reparación de vías de ferrocarril, contramovilidad y con capacidad de gestión autónoma de las líneas ferroviarias bajo presión táctica o estratégica.

España contó hasta finales de los años noventa con dos unidades especializadas de carácter militar ferroviario: el Regimiento de Movilización y Prácticas de Ferrocarriles y el Regimiento de Zapadores Ferroviarios. La disolución de estas unidades en

2008 supuso una reducción significativa de autonomía logística ferroviaria para las Fuerzas Armadas Españolas. Actualmente solo persiste una capacidad residual mediante una Compañía de Ferrocarriles en el Acuartelamiento San Genis de Zaragoza, encuadrada en el Regimiento de Pontoneros y Especialidades de Ingenieros n.º 12.

El restablecimiento de Unidades Militares Ferroviarias en Europa, al menos a nivel multinacional, garantizaría el funcionamiento del transporte ferroviario militar cuando los sistemas civiles están saturados, colapsados o bajo amenaza (conflictos bélicos , catástrofes naturales o ciberataques), disponiendo de personal con formación ferroviaria especializada, incluyendo maquinistas cualificados para operar material de tracción en diferentes sistemas ferroviarios europeos, personal técnico de vía y señalización y especialistas en maniobras logísticas de embarque y desembarque de material militar, entrenados específicamente para operar en escenarios degradados, bajo fuego o tras acciones de interrupción enemiga.

Su estructura de mando, disciplina operativa y preparación para intervenir en entornos hostiles permitirían garantizar la continuidad logística ferroviaria incluso en condiciones de combate o pos-ataque, lo que se traducirá en capacidades como:

Respuesta bajo amenaza

Reparación rápida y recuperación de líneas ferroviarias críticas

Contramovilidad ferroviaria

Coordinación institucional y validación operacional:

Debería establecerse un mecanismo permanente de coordinación operativa civil-militar entre la Dirección General de Movilidad y Transporte (DG MOVE)[11], el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), el Estado Mayor Militar de la UE (EMUE) y representantes técnicos de los Estados miembros con experiencia en logística, movilidad y defensa.

Este mecanismo permitiría alinear los objetivos civiles y militares en materia de infraestructuras de doble uso y redes TEN-T, evaluar conjuntamente la utilidad estratégica de los proyectos y prioridades de inversión, supervisar la ejecución de las medidas del Plan de Acción de Movilidad Militar y evitar solapamientos o descoordinaciones entre políticas de transporte, defensa e inversión pública.

[11]European Commission – Mobility & Transport (portal DG MOVE). Military mobility. https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/military-mobility_en

El análisis de los ejercicios militares conjuntos actuales revela una brecha crítica en la metodología de evaluación: aunque se analizan de forma exhaustiva las maniobras en los teatros de operaciones, los tiempos de despliegue y la eficiencia de los medios de transporte estratégico para alcanzar las zonas de despliegue quedan sistemáticamente fuera de la evaluación posterior.

Es necesario implementar simulacros específicos de transporte estratégico UE-OTAN que incorporen métricas cuantificables de tiempos de activación, velocidades de despliegue por modo de transporte, capacidad de carga real frente a la teórica, y análisis de degradación operativa en nodos de transferencia intermodal.

Marco de implementación por fases

La puesta en marcha efectiva de la movilidad militar europea exige un marco estructurado de implementación, articulado en fases secuenciales, con objetivos verificables.

Fase I: Evaluación técnica y planificación estratégica, mediante auditoría técnica independiente de las infraestructuras clasificadas como doble uso, identificación de cuellos de botella logísticos críticos, redacción de planes nacionales de adecuación y modernización de las infraestructuras de doble uso de acuerdo con el Reglamento (UE) 2021/1328 y la definición técnica de trazados de nuevas infraestructuras.

Fase II: Ejecución de proyectos de infraestructura crítica con financiación del Mecanismo Conectar Europa (CEF) para la adaptación de nodos logísticos a parámetros de interoperabilidad y en el caso particular de España, la conversión sistemática del ancho de vía ferroviario ibérico al estándar UIC 1.435 mm principalmente en el eje Sur-Norte de la Península ibérica (Algeciras–Madrid–Zaragoza–TCP- frontera francesa) y el desarrollo inmediato de la infraestructura de túnel ferroviario transpirenaico de baja cota a través de los pirineos (TCP) con especificaciones técnicas para transporte militar pesado.

Fase III Integración operativa y validación táctica, mediante ejecución de simulacros multinacionales de despliegue militar para validar tiempos de tránsito, compatibilidad modal, resiliencia operativa y capacidad de respuesta ante situaciones de crisis.

Conclusiones

La movilidad militar eficaz constituye hoy un pilar esencial de la autonomía estratégica europea. Su desarrollo no puede abordarse como una cuestión accesoria o subordinada al transporte civil, sino como una función estructural que condiciona la capacidad real de defensa y respuesta ante crisis.

Es necesario superar las limitaciones estructurales, normativas y técnicas que aún persisten en el sistema europeo de movilidad militar. Para ello, es imprescindible adoptar un enfoque integrado que combine la armonización legal y técnica entre Estados miembros, la inversión prioritaria en infraestructuras de doble uso adaptadas a las necesidades reales del despliegue militar, el establecimiento de capacidades mínimas críticas de cada nación, el desarrollo de herramientas digitales de planificación y control de la movilidad mediante inteligencia artificial generativa y la creación de estructuras permanentes de coordinación civil-militar a nivel europeo.

El caso de España pone de manifiesto los desafíos del sistema europeo. La incompatibilidad del ancho de vía ferroviario ibérico con el estándar UIC y la falta de redundancia en las conexiones transpirenaicas convierten a la Península Ibérica en un área logística con conectividad limitada. La ejecución inmediata de la Travesía Central de los Pirineos no es una opción, sino una necesidad estratégica imperativa para la seguridad del flanco sur europeo y la capacidad de proyección de fuerzas desde y hacia la Península Ibérica.

Frente a un entorno geopolítico volátil, la Unión Europea tiene la oportunidad y la responsabilidad de fortalecer su capacidad de acción y disuasión mediante una red de movilidad militar plenamente interoperable, resiliente y funcional. Convertir esta visión en realidad requiere decisión política, coherencia normativa, inversión financiera y cooperación multinivel. Sobre todo, exige asumir que la movilidad militar es un requerimiento crítico que permite la defensa del territorio europeo y la seguridad de sus ciudadanos, conforme a los planes de disuasión y defensa de la OTAN, y como requisito imprescindible si fuera necesario activar el artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea en el territorio de la Unión.

En definitiva, puede considerarse que la movilidad militar constituye un requisito estructural con implicaciones directas para las capacidades de defensa europeas. De su eficacia dependen funciones esenciales como el despliegue rápido de fuerzas, el apoyo logístico operativo y la interoperabilidad entre medios civiles y militares.

Para garantizar su funcionalidad en todo momento, debe estar dotada de los medios normativos, financieros y operativos necesarios, incluyendo infraestructuras de uso dual, mecanismos permanentes de coordinación civil-militar y unidades militares ferroviarias u otros medios especializados de transporte, así como la realización de ejercicios militares que validen la capacidad de respuesta ante crisis y operaciones conjuntas. No se trata únicamente de mover tropas o equipos de combate, sino de asegurar la capacidad efectiva de proteger a Europa, cuando y donde sea necesario.

Federico Aránega Alvarez

Comandante de Ingenieros (R). Diplomado en Vías de Comunicación

Presidente Observatorio Legislativo Alianza Europea corredores.eu

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

108/2025 2 de diciembre de 2025



*Yamamoto Katsuya**

Taiwán desde la perspectiva japonesa

Taiwán desde la perspectiva japonesa

Resumen:

Para evitar cualquier conflicto militar no deseado y proporcionar tranquilidad sobre Taiwán, es esencial que todas las partes reconozcan al ejército taiwanés como una «entidad militar» legítima y establezcan marcos de comunicación entre las fuerzas regionales. A pesar de las sensibilidades políticas, la presencia militar de Taiwán es una realidad. Tratar a Taiwán como una entidad militar no es una cuestión de soberanía, sino de seguridad práctica. Cualquier conflicto entre China y Taiwán tendría consecuencias catastróficas para la comunidad internacional, y Japón y los países vecinos se verían directamente afectados. La historia ha demostrado que las guerras suelen derivarse de malentendidos y errores de juicio; por lo tanto, Japón debe liderar los esfuerzos para promover el diálogo y fomentar la confianza mutua, sentando las bases para una seguridad duradera y la estabilidad regional.

Palabras clave:

Japón, Taiwán, China

***NOTA:** Las ideas contenidas en los documentos de opinión son responsabilidad de sus autores, sin reflejar necesariamente la opinión del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Yamamoto Katsuya

Taiwan from a Japanese perspective

Abstract:

In order to avoid any unwanted military conflict and provide peace of mind over Taiwan, it is essential that all parties recognize the Taiwanese army as a legitimate «military entity» and establish communication frameworks between regional forces. Despite political sensitivities, Taiwan's military presence is a reality. Treating Taiwan as a military entity is not a matter of sovereignty but of practical security. Any conflict between China and Taiwan would have catastrophic consequences for the international community, and Japan and neighbouring countries would be directly affected. History has shown that wars often result from misunderstandings and misjudgements; therefore, Japan must lead efforts to promote dialogue and build mutual trust, laying the foundations for lasting security and regional stability.

Keywords:

Japan, Taiwan, China

Introducción

¿Qué significa realmente sentirse seguro? Es cuando dos partes opuestas no sospechan de las acciones de la otra, o al menos cuando pueden comprender las intenciones que hay detrás de esas acciones. Si ambas partes pueden comprender con precisión las acciones y las intenciones de la otra, entonces se pueden evitar fricciones innecesarias y no deseadas causadas por malentendidos. Sin embargo, el primer requisito previo para entenderse mutuamente es reconocer la existencia del otro. Incluso si razones ideológicas o políticas dificultan el reconocimiento de la otra parte, mientras exista ante nuestros ojos, su presencia no puede ignorarse.

El océano es un bien común global, e incluso las aguas territoriales permiten el paso y la navegación de buques de guerra extranjeros, siempre que cumplan con ciertas normas internacionales («paso inocente»). En el extremo sur de las islas Nansei de Japón, la isla de Yonaguni y la isla principal de Taiwán están separadas por solo unos 100 kilómetros. En un día despejado, las montañas de Taiwán se pueden ver desde la isla de Yonaguni. El mar de China Oriental, incluidas las islas Senkaku, y el vasto océano Pacífico que se extiende al este de Taiwán pueden parecer ilimitados a primera vista. Sin embargo, en realidad, el espacio operativo para los buques y aviones de la Armada es sorprendentemente limitado. Por ejemplo, un grupo de ataque de portaaviones de la Armada de los Estados Unidos suele operar en un área de aproximadamente 100 millas cuadradas, lo que ilustra lo limitado que puede ser el espacio operativo a pesar de lo aparentemente extenso del dominio marítimo. En este mar y aire confinados, Japón, Taiwán, China, Estados Unidos, Rusia y, recientemente, incluso buques de guerra y aviones europeos llevan a cabo misiones día y noche en aras de los intereses y la seguridad nacionales, cada uno de ellos operando muy cerca unos de otros.

Un instante de error de cálculo podría provocar en cualquier momento un roce o una colisión involuntarios. Lamentablemente, los actores que operan en esta zona carecen actualmente de medios de comunicación eficaces entre sí. La desconfianza mutua nubla su percepción de las acciones e intenciones de los demás. No se trata únicamente de un problema entre Japón y China, sino que también se aplica a Japón y Taiwán.

Una de las principales razones es que ninguno de los actores regionales reconoce oficialmente a Taiwán como un Estado o Gobierno independiente. Dado que Taiwán no se considera una nación soberana con un Gobierno legítimo, su ejército, las Fuerzas

Armadas de Taiwán, también se considera inexistente.

Sin embargo, la realidad es muy diferente. Los buques de guerra de Taiwán operan ante nuestros ojos. Las zonas en las que cada actor lleva a cabo sus operaciones se solapan en gran medida. En 2012, un destructor de la Armada de Taiwán se acercó a la isla japonesa de Yonaguni durante unas maniobras militares, lo que causó alarma entre los responsables de defensa de Japón y Estados Unidos[1] .

China considera que cualquier comunicación entre las Fuerzas de Autodefensa de Japón y el ejército taiwanés es cruzar su línea roja, un acto peligroso que implica el reconocimiento por parte de Japón de la independencia de Taiwán. Sin embargo, desde la perspectiva de la defensa nacional de Japón, la cuestión no es si Taiwán es un Estado independiente o no. La verdadera preocupación es la aproximación de buques militares cerca de Japón. Mientras existan canales de comunicación, se pueden evitar fricciones innecesarias. La solución es sencilla: todas las partes deben reconocer al ejército taiwanés como una entidad militar de facto y establecer un marco de comunicación.

China y Taiwán desde la perspectiva de la sociedad japonesa

Para la mayoría de los japoneses, China continental y Taiwán parecen ser sociedades fundamentalmente diferentes. Las recientes encuestas de opinión pública ofrecen una valiosa perspectiva sobre esta percepción[2] . Parece que muchos japoneses ni siquiera saben que el Gobierno de Taiwán se refiere a sí mismo como la «República de China». Esta percepción se ha ido forjando a lo largo de décadas a través de los intercambios a nivel popular entre Japón y China, y entre Japón y Taiwán, distintos de las relaciones diplomáticas formales entre Estados.

En los últimos años, la opinión de la sociedad japonesa sobre la sociedad de China continental se ha vuelto cada vez más desfavorable. Acontecimientos como el incidente

[1] «La Armada taiwanesa «deambula» cerca de las aguas territoriales japonesas, castigado el comandante de la flota (台湾海軍、日本領海付近で「迷走」、艦隊長処分)», Taiwan Focus, 3 de agosto de 2012 https://japan.focustaiwan.tw/politics/201208030005

[2] Por ejemplo, «Informe de análisis de la encuesta sobre la percepción que los japoneses tienen de China (日本人の中国に対する意識調査分析結果報告書2024)», Fundación Sasakawa para la Paz, 3 de abril de 2025, https://www.spf.org/china/news/20250403.html,
«Resultados de una encuesta sobre la percepción japonesa de Taiwán, 2023 (日本人の台湾に対する意識調査結果2023年)», Oficina de Representación Económica y Cultural de Taipéi en Japón, 18 de diciembre de 2023, https://www.roc-taiwan.org/jp_ja/post/95005.html.

de la plaza de Tiananmen en 1989, el movimiento de los paraguas en Hong Kong en 2014, la gestión de la pandemia de coronavirus entre 2020 y 2022 y los incidentes en las aguas que rodean las islas Senkaku desde 2010 han llevado a muchos ciudadanos japoneses a percibir la China continental contemporánea como algo fundamentalmente diferente de la antigua China que aprendieron en historia, especialmente las épocas anteriores a la dinastía Qing. En particular, las repetidas intrusiones de buques de la Guardia Costera China en las aguas e es que rodean las islas Senkaku, la detención de empresarios japoneses en China y el lanzamiento de misiles dentro de la ZEE de Japón han contribuido a aumentar la desconfianza de muchos japoneses hacia las recientes acciones de China. Para muchos en Japón, la sociedad china actual se considera impredecible y difícil de entender.

Por el contrario, la sociedad taiwanesa ha experimentado importantes reformas políticas, incluida la elección directa del presidente desde 1996, lo que ha dado lugar a transiciones pacíficas de gobierno y al establecimiento de una sociedad libre y democrática. Taiwán también ha logrado avances notables en el reconocimiento de los derechos LGBTQ y el matrimonio entre personas del mismo sexo, entre otros aspectos del progreso social. Por lo tanto, es comprensible que los japoneses perciban a Taiwán como la sociedad democrática más cercana a Japón. Además, el apoyo mutuo entre Japón y Taiwán a nivel popular, que se ha visto reforzado por las respuestas a desastres y pandemias mundiales, ha profundizado la percepción en Japón de que Taiwán es la comunidad vecina más cercana a Japón, tanto geográfica como emocionalmente. En comparación con la sociedad china, la sociedad taiwanesa puede considerarse relativamente más predecible para los japoneses.

La política de «una sola China» de Japón

China ha buscado constantemente el apoyo internacional para su «principio de una sola China». Aunque Japón no respalda oficialmente el principio tal y como lo define China, comprende y respeta plenamente la posición del Gobierno de la República Popular China de que «Taiwán es una parte inalienable de la República Popular China». Existe una sutil diferencia entre la postura oficial de Japón y la percepción general de la sociedad japonesa. Es importante destacar que la comprensión y el respeto de Japón por la postura de China se basan en la resolución pacífica de las relaciones entre ambos lados

del Estrecho. Si esta premisa se viera socavada, Japón ya no podría comprender ni respetar las reivindicaciones de China.

Durante una visita que realicé a China en diciembre de 2024, discutí este asunto con oficiales de alto rango del Ejército Popular de Liberación (EPL). Argumentaron que si los líderes taiwaneses se involucraran en negociaciones como resultado de ejercicios militares a gran escala, como lanzamientos de misiles alrededor de Taiwán u otras formas de coacción, esto podría considerarse una «resolución pacífica». Sin embargo, desde la perspectiva de nuestra comunidad internacional, tales ejercicios y otras medidas coercitivas deben percibirse como intimidación. Si una de las partes actúa de una manera que la otra parte percibe como agresiva, esto podría conducir a un conflicto militar, lo que no podría considerarse una «solución pacífica».

Una «contingencia de Taiwán» es una «contingencia de Japón»

Parece prudente considerar las implicaciones de una contingencia de Taiwán en lo que respecta a Japón. Independientemente de la posibilidad de intervención de Estados Unidos en las relaciones entre China y Taiwán, las ramificaciones para la sociedad japonesa en una contingencia entre ambos países podrían ser significativas. La frase «una contingencia en Taiwán es una contingencia en Japón» ha cobrado importancia desde que se subrayó la importancia de la paz y la estabilidad en el estrecho de Taiwán en una declaración conjunta emitida tras la cumbre entre Japón y Estados Unidos celebrada en abril de 2021. Una encuesta de opinión pública realizada en Japón inmediatamente después de la cumbre reveló que una mayoría significativa de los encuestados expresaba su apoyo a la participación de Japón en el mantenimiento de la estabilidad en el estrecho de Taiwán[3] . Luego, cuando comenzó la invasión rusa de Ucrania y creció la preocupación de que China pudiera verse inspirada a usar la fuerza contra Taiwán, también aumentaron los debates en la sociedad japonesa sobre cómo Japón debería proteger su propia seguridad.

[3] «El 74 % está de acuerdo con la participación en el mantenimiento de la estabilidad en el estrecho de Taiwán, según una encuesta de opinión de Nikkei (台湾海峡の安定に関与「賛成」74% 日経世論調査)», Nikkei Shinbun, 26 de abril de 2021, https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA231410T20C21A4000000/ .

El Tratado de Seguridad entre Japón y Estados Unidos y una contingencia en Taiwán

El Tratado de Seguridad entre Japón y Estados Unidos permite a este último utilizar las bases militares estadounidenses en Japón para proteger la seguridad del Lejano Oriente[4], y Taiwán está incluido en el Lejano Oriente[5] . Es razonable suponer que, en caso de una contingencia en Taiwán, Estados Unidos podría optar por utilizar las bases militares estadounidenses en Japón.

Además, la revisión en curso de las Directrices entre Japón y Estados Unidos[6] , junto con el desarrollo de la legislación nacional japonesa, ha contribuido a profundizar el nivel de cooperación entre el ejército estadounidense y las Fuerzas de Autodefensa de Japón (SDF) para la seguridad de la región. Si hay indicios de intervención estadounidense en Taiwán, existe una alta probabilidad de que China ataque a las fuerzas estadounidenses en Japón. Cualquier ataque de China a las bases militares estadounidenses en Japón supondría una invasión del propio Japón. Japón debe hacer todo lo posible por defenderse, le guste o no.

Retos: la brecha entre la realidad y la percepción

Según una reciente encuesta de opinión pública taiwanesa, muchos taiwaneses creen que Japón acudiría en ayuda de Taiwán si se enfrentara a una invasión china[7] . Sin embargo, según la normativa nacional japonesa vigente, incluso si las SDF apoyaran a las fuerzas estadounidenses en Japón, les resultaría difícil participar en la defensa de Taiwán o evacuar a los ciudadanos japoneses que viven en Taiwán. Incluso si las Fuerzas de Autodefensa estuvieran legalmente autorizadas a prestar apoyo directo a Taiwán, probablemente estarían demasiado ocupadas defendiendo Japón. Sin embargo,

[4] «Tratado de Seguridad entre Japón y Estados Unidos», Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, https://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/q&a/ref/1.html.
[5] «Preguntas y respuestas sobre los acuerdos de seguridad entre Japón y Estados Unidos, alcance del Lejano Oriente (日米安保体制Q＆A 極東の範囲)», Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/qa/03_2.html
[6] Por ejemplo, «Directrices para la cooperación en materia de defensa entre Japón y Estados Unidos 27 de abril de 2015», Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, https://www.mofa.go.jp/files/000078188.pdf.
[7] « Si el Partido Comunista Chino utiliza la fuerza contra Taiwán, la confianza del pueblo taiwanés en que Japón proporcionará la asistencia necesaria, 16 de agosto de 2022 (如果中共武力犯台，台灣人對日本提供各種必要援助的信心（2022年8月16日）)», Fundación de Opinión Pública de Taiwán, https://tinyurl.com/ymucyp45

Japón no puede simplemente ignorar a Taiwán o al ejército taiwanés. Si se produjera alguna contingencia en Taiwán, la proximidad geográfica de los vecinos haría que sus áreas operativas se solaparan inevitablemente, lo que haría inevitable la cooperación entre Japón y Taiwán.

Actualmente, no existe ningún plan de comunicación entre las Fuerzas de Autodefensa y el ejército taiwanés. La realidad es que las Fuerzas de Autodefensa no comprenden la situación del ejército taiwanés, y el ejército taiwanés no comprende la situación de las Fuerzas de Autodefensa. Es muy probable que ambas partes se sobreestimen mutuamente. La respuesta emocional ante las expectativas no cumplidas puede ser más severa de lo previsto.

Avance 1: La comunicación es crucial

Japón y China ya cuentan con una línea directa entre las Fuerzas de Autodefensa y el Ejército Popular de Liberación, denominada «Mecanismo de comunicación marítima y aérea entre las autoridades de defensa de Japón y China», cuyo objetivo es prepararse para situaciones imprevistas[8] . Sin embargo, lamentablemente, no está funcionando. Aunque se creó para situaciones de emergencia, en realidad apenas se ha utilizado. No se puede esperar que una línea directa que no se utiliza regularmente funcione eficazmente en una crisis. Tras el fin de la Guerra Fría, Estados Unidos y Japón mantuvieron líneas directas similares con la Unión Soviética y Rusia, fomentando la confianza mutua a través de una comunicación frecuente. Existen líneas directas entre el EPL y no solo las SDF, sino también los ejércitos de Estados Unidos y Corea del Sur, pero siguen siendo meros marcos formales con poca utilidad práctica. Ha llegado el momento de que estas líneas directas se conviertan en canales verdaderamente «calientes» para una comunicación fluida.

El espacio marítimo y aéreo alrededor de Taiwán es una zona en la que operan múltiples fuerzas militares y policiales en zonas superpuestas. En lugar de líneas directas bilaterales entre partes individuales, sería preferible un sistema de líneas directas más completo y con múltiples capas, similar a una red. En el mar, es probable que estén

[8] «Establecimiento de la línea directa entre las autoridades de defensa de Japón y China», Ministerio de Defensa de Japón, 31 de marzo de 2023, 2) https://www.mod.go.jp/en/article/2023/03/dd1ddd1e633fe6b16f982cf5fd6762ec152934e7.html.

presentes simultáneamente no solo las Fuerzas de Autodefensa y el Ejército Popular de Liberación, sino también organismos encargados de hacer cumplir la ley, como la Guardia Costera de Japón y la Guardia Costera de China. Por lo tanto, es deseable establecer un marco en el que todas las entidades pertinentes, como las Fuerzas de Autodefensa y la Guardia Costera de China, o el Ejército Popular de Liberación y la Guardia Costera de Japón, puedan comunicarse entre sí de manera eficaz.

Avance 2: Las Fuerzas Armadas de Taiwán como entidad no desdeñable

Todas las partes interesadas, incluida China, esperan una resolución o gestión pacífica de la cuestión de Taiwán. Para garantizar al menos un mínimo de paz, el objetivo principal debe ser evitar fricciones o malentendidos involuntarios que puedan dar lugar a enfrentamientos. China afirma que las relaciones entre ambos lados del Estrecho son un asunto interno y que la comunidad internacional no tiene nada que ver. Nadie puede obstaculizar una unificación pacífica entre China y Taiwán si ambas partes están de acuerdo. Sin embargo, por desgracia para China, las actuales relaciones entre ambos lados del Estrecho no ofrecen muchas esperanzas de que se alcance un acuerdo a corto plazo. Si bien los que abogan por la independencia total no representan una mayoría en Taiwán, la mayoría de los taiwaneses tampoco desean la unificación con China continental.

Dada esta realidad, esta región alberga algunas de las fuerzas militares más formidables del mundo, incluidas potencias nucleares. A diferencia del frente europeo, las operaciones militares de Asia Oriental se desarrollan predominantemente en zonas marítimas, que son bienes comunes globales. Como resultado, las actividades militares en esta región se solapan en gran medida.

Un conflicto armado entre China y Taiwán estaría sujeto al jus in bello. Además, dicho conflicto tendría sin duda un impacto directo en países vecinos como Japón y Filipinas.

Las fricciones militares no deseadas serían desastrosas tanto para los ciudadanos de China como para los de Taiwán, por lo que es esencial resolver inmediatamente los malentendidos y aliviar las tensiones. Sin una comunicación regular en tiempos de paz, es difícil establecer un diálogo fiable en un breve periodo de tiempo tras el surgimiento de las fricciones. Si estalla un conflicto armado, ya será demasiado tarde. Por lo tanto,

en tiempos de paz, es fundamental reconocer la existencia de la otra parte, concretamente, el ejército taiwanés como «entidad militar» homóloga de facto para la comunicación a partir de ahora.

Las Fuerzas de Autodefensa y las Fuerzas Armadas de Taiwán operan en espacios marítimos y aéreos superpuestos, ya que las aguas entre la isla de Yonaguni (en el suroeste de Ryukyus) y Taiwán sirven de frontera. Aunque ambas fuerzas armadas no mantengan una relación hostil, ninguna nación se sentiría cómoda con la presencia de una fuerza armada operando cerca de su territorio sin ningún medio de comunicación. Sin embargo, no existe un marco establecido para la comunicación entre las SDF y las Fuerzas Armadas de Taiwán. Esto se debe a que China critica duramente cualquier intento de comunicación entre ellas.

Tranquilidad

Taiwán es reconocido como organismo, actor y entidad en marcos internacionales como la Organización Mundial del Comercio y los Juegos Olímpicos en contextos económicos y culturales. Entonces, ¿por qué se debe tratar de manera diferente los asuntos militares? En todo caso, los conflictos y las fricciones militares son precisamente lo que se debe evitar, lo que hace que la comunicación sea aún más necesaria. En realidad, China es uno de los países que mejor comprende esta cuestión. El Ejército Popular de Liberación mantiene desde hace tiempo un marco de comunicación con las fuerzas rebeldes cercanas a la frontera con Myanmar, al tiempo que preserva relaciones amistosas con el régimen militar de Myanmar en Nay Pyi Daw. Todo ello redunda en beneficio de la seguridad fronteriza de China, y nadie lo cuestiona[9] .

La misma lógica debería aplicarse a la comunicación con el ejército taiwanés. Para las fuerzas armadas que operan en esta región —el Ejército Popular de Liberación, las Fuerzas de Autodefensa, el ejército taiwanés y las fuerzas estadounidenses— establecer la comunicación es el primer paso para evitar fricciones involuntarias. Dado que Japón se enfrenta a estos riesgos a diario, se encuentra en la posición más adecuada para

[9] HIRONO Miwa (廣野美和), «La implicación de China en Myanmar: prácticas y percepciones del principio de no injerencia (中国によるミャンマーへの関与 不干渉原則の現実と認識)», Estudios asiáticos (アジア研究), 2023, volumen 69, número 3, pp. 55-70, https://www.jstage.jst.go.jp/article/asianstudies/69/3/69_as23.si11/_pdf.

proponer una iniciativa de este tipo.

Tanto si el ejército taiwanés es una fuerza armada nacional como una fuerza no gubernamental, debe ser aceptado como socio de comunicación, una «entidad militar» que comparte fronteras con Japón. Entre Taiwán y Japón ya existen mecanismos de comunicación sobre cuestiones como la pesca y las operaciones de rescate aéreo[10] . Taiwán ya opera como entidad de facto en diversos ámbitos, como los deportes y los asuntos económicos. Ha llegado el momento de que Taiwán sea reconocido también como «entidad militar». La comunicación permite evitar fricciones innecesarias.

Conclusión

Si estallara un conflicto entre China y Taiwán, ya no podría considerarse simplemente como un asunto bilateral o interno. Independientemente de su forma, cualquier disputa entre ambos países traería consecuencias devastadoras y tragedias para la comunidad internacional. Japón, y probablemente también Filipinas, sufrirían inevitable y directamente los daños de cualquier conflicto entre Taiwán y China. Si todas las partes desean evitar y prevenir un enfrentamiento armado, es esencial establecer un mecanismo de comunicación entre sus respectivas entidades militares.

La historia ha demostrado que muchas guerras comienzan debido a fricciones involuntarias y descuidadas. Japón, que comparte fronteras marítimas tanto con China como con Taiwán, debe defender la importancia de la comunicación. Este sería el primer paso hacia la confianza mutua y una sensación de seguridad estable.

[10] «Acuerdo pesquero entre el sector privado de Japón y Taiwán (日台民間漁業取決め)», Asociación de Intercambio Japón-Taiwán, 10 de abril de 2013, https://www.koryu.or.jp/news/?itemid=637&dispmid=5287, «Acuerdo de cooperación en materia de búsqueda y salvamento de aeronaves en el mar (海上航空救難取決め)», Asociación de Intercambio Japón-Taiwán, https://www.koryu.or.jp/Portals/0/tokyo/MOU/20131105%EF%BC%88%E6%8D%9C%E7%B4%A2%E6%95%91%E9%9B%A3%E5%8D%94%E5%8A%9B%EF%BC%89_0001.pdf

Este artículo ha sido publicado en Toda Peace Institute:

https://toda.org/policy-briefs-and-resources/policy-briefs/report-245-full-text.html#note-a8

*Yamamoto Katsuya**

Contralmirante (retirado). Director del Grupo de Estrategia y Disuasión de la Fundación Sasakawa para la Paz en Tokio.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

109/2025 5 de diciembre de 2025



Alberto Cique Moya *

Peste Porcina Africana: Crónica de una posibilidad anunciada

Peste Porcina Africana: Crónica de una posibilidad anunciada

Resumen:

El 28 de noviembre se confirmó en España el primer foco de peste porcina africana (PPA) en tres décadas tras detectarse varios jabalíes muertos en la sierra de Collserola. La rápida intervención de los servicios veterinarios y la confirmación diagnóstica del Laboratorio de Algete activaron de inmediato el Plan de Contingencia estatal y autonómico. Las medidas aplicadas incluyen la creación de una zona infectada de 6 km y otra de vigilancia de 20 km, el cierre de accesos al medio natural, la suspensión de actividades cinegéticas y forestales, así como el refuerzo de la bioseguridad en las explotaciones porcinas. Aunque no se han detectado casos en ganado doméstico, el aumento de jabalíes muertos ha requerido la movilización de efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la UME y agentes rurales.

Las investigaciones sobre el origen del brote señalan como hipótesis más plausible la introducción del virus a través de restos alimentarios contaminados abandonados en áreas de tránsito, siguiendo patrones similares a brotes en otros países europeos. Alternativas como la migración de jabalíes o fallos de bioseguridad en laboratorios se consideran poco probables o sin evidencia. Los primeros análisis genómicos sitúan el virus dentro del genotipo II, dominante en Europa.

El papel de las unidades especializadas de defensa NBQ es fundamental controlar el brote, actuando de forma integrada con los servicios veterinarios y otros organismos. Su experiencia en bioseguridad y emergencias biológicas refuerza la capacidad operativa para contener el brote y mitigar su impacto.

En conjunto, el episodio confirma la solidez de los sistemas de vigilancia y respuesta temprana, y subraya la necesidad de mantener medidas estrictas de bioseguridad, una adecuada gestión de fauna silvestre y una coordinación interinstitucional eficaz para proteger la sanidad animal y la estabilidad del sector porcino.

Palabras clave:

Peste Porcina Africana, PPA, Bioseguridad, Brote epidémico, Fuerzas Armadas, Unidad Militar de Emergencias, Guardia Civil.

*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.

African Swine Fever: Chronicle of a Foreseen Possibility

Abstract:

Write On 28 November, the first outbreak of African swine fever (ASF) detected in Spain in three decades was confirmed after several wild boar were found dead in the Collserola mountains (Cerdanyola del Vallès, Barcelona). The swift intervention of veterinary services and diagnostic confirmation by Algete Reference Laboratory immediately triggered national and regional Contingency Plans. Measures implemented include the establishment of a 6-km infected zone and a 20-km surveillance zone, closure of access to natural areas, suspension of hunting and forestry activities, installation of barriers and traps, and reinforcement of biosecurity measures on pig farms. Although no cases have been detected in domestic livestock, the increasing number of dead wild boar has required the deployment of the Military Emergency Unit (UME), security forces and rural agents.

Investigations into the origin of the outbreak suggest that the most plausible hypothesis is the introduction of the virus through contaminated food waste discarded in transit areas, consistent with patterns observed in other European outbreaks. Other possibilities, such as natural migration of wild boar or laboratory biosecurity failures, are considered unlikely or unsupported. Initial genomic analyses place the virus within genotype II, the predominant strain in Europe.

The role of the specialised CBRN defence units is essential for controlling outbreak, in oordination with veterinary services and other agencies. Their experience in biosecurity and biological emergencies strengthens operational capacity to contain the outbreak and mitigate its impact.

Overall, the episode highlights the effectiveness of surveillance and early-response systems and underscores the need to maintain strict biosecurity measures, proper wildlife management, and strong inter-institutional coordination to protect animal health and the stability of the swine sector. here…

Keywords:

African Swine Fever, ASF, Biosecurity, epidemic outbreak, Armed Forces, Emergency Military Unit, Civil Guard,

Introducción

El 26 de noviembre se activaron todas las alarmas en los servicios veterinarios oficiales tras hallarse dos jabalíes muertos en Cerdanyola del Vallès (Barcelona). De inmediato, y siguiendo el protocolo de vigilancia sanitaria de fauna silvestre, se enviaron muestras al Centro de Investigación en Sanidad Animal (CReSA), donde los primeros análisis detectaron la presencia del virus de la peste porcina africana (PPA) [1,2]. Posteriormente, el Laboratorio Central de Veterinaria de Algete, Laboratorio de Referencia dependiente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, confirmó el diagnóstico. El tan temido patógeno, finalmente, había llegado de nuevo a España[3,4].

Tras los dos primeros positivos[5], la Generalitat de Cataluña comunicó la aparición de cuatro nuevos jabalíes muertos por PPA en el área, hasta sumar al menos seis animales silvestres infectados en la sierra de Collserola, cerca del campus de la Universidad Autónoma de Bellaterra (UAB). En las comunicaciones públicas se precisaba que, hasta ese momento, no se había detectado la enfermedad en explotaciones porcinas domésticas, pero se advertía de la elevada capacidad de expansión del virus. Ante la aparición de la enfermedad en España, la Unión Europea, que clasifica a la PPA como enfermedad de categoría A, instó a España a aplicar medidas de control[6].

Todas las referencias de internet se realizaron el 2 de diciembre de 2025

1 SERVEI DE PREVENCIÓ EN SALUT ANIMAL (2016). Programa de Vigilància Sanitària de la Fauna Salvatge a Cataluya. Subdirecció General de Ramaderia - Servei de Prevenció en Salut Animal. Direcció General d'Agricultura i Ramaderia. Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació. Generalitat de Catalunya [pág. web]. Disponible en: https://agricultura.gencat.cat/web/.content/07-ramaderia/sanitat-animal/vigilancia-sanitaria-fauna-salvatge/enllacos-documents/fitxers-binaris/pla-vigilancia-sanitaria-fauna-salvatge-catalunya.pdf

2 MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (2019). Guía Vigilancia Sanitaria Fauna Salvaje. Ayúdanos mantener la salud del campo. Gobierno de España [pág. web]. Disponible en: https://www.mapa.gob.es/dam/mapa/contenido/ganaderia/temas/sanidad-animal-e-higiene-ganadera/sanidad-animal/enfermedades/fauna-silvestre/guiavigilanciasanitariafaunasilvestre.pdf

3 SUBDIRECCIÓN GENERAL DE SANIDAD E HIGIENE ANIMAL Y TRAZABILIDAD (2025). Detección de Peste Porcina Africana en jabalíes silvestres en Cataluña 28/11/2025 (nota de prensa). Dirección General de Sanidad de la Producción Agroalimentaria y Bienestar Animal - Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación [pág. web] 28 de noviembre de 2025. Disponible en: https://www.mapa.gob.es/dam/mapa/contenido/ganaderia/temas/sanidad-animal-e-higiene-ganadera/sanidad-animal/noticias-sanidad-animal/documentos-de-noticias/nota-1--foco-ppa-jabalies-silvestres-cataluna--2

4 EFE. (2025). La Generalitat activa el plan de contingencia frente a la peste porcina africana. investing.com [pág. web] 28 de noviembre de 2025. Disponible en: https://es.investing.com/news/stock-market-news/la-generalitat-activa-el-plan-de-contingencia-frente-a-la-peste-porcina-africana-3414250

5 El protocolo establecido en los Programas de Control de Enfermedades todas las muestras positivas a un agente infeccioso deben de ser confirmadas por el Laboratorio de Referencia designado, en este caso el Laboratorio de Algete.

6 RTVE.es / AGENCIAS. (2025). Detectados cuatro nuevos casos de peste porcina africana en jabalíes muertos en Cataluña. RTVE [pág. web] 29 de noviembre de 2025. Disponible en: https://www.rtve.es/noticias/20251129/peste-porcina-africana-cataluna-nuevos-casos/16837659.shtml

El Departamento de Agricultura de la Generalitat activó el Plan de Contingencia frente a la PPA[7] (Servei de Sanitat Animal, 2025), el cual se puso en marcha automáticamente con la confirmación de casos en fauna salvaje. Inicialmente se ha establecido una zona infectada con un perímetro de 6 km alrededor del foco en Collserola, lo cual ha conllevado el cierre de accesos al medio natural, la prohibición de actividades cinegéticas, trabajos forestales y actividades recreativas, así como la instalación de barreras físicas, químicas y trampas para jabalí; estas restricciones han afectado de forma directa a bosques de 12 municipios (zona de protección), ampliándose seguidamente a un total de 76 municipios del entorno de Collserola y el Vallès (zona de vigilancia de 20 km de radio alrededor del foco)[8,9].

Las recomendaciones oficiales a la población por parte del Ministerio de Agricultura y de la Generalitat están insistiendo en la concienciación de la ciudadanía pidiéndoles que, para tratar de atajar el brote, no accedan a las zonas restringidas y que extremen las medidas de bioseguridad para evitar «transportar» el virus en vehículos, bicicletas o calzado contaminado con restos biológicos, incidiendo en que la PPA es una enfermedad vírica exclusiva del género *Suis* (cerdos, jabalíes y cerdos salvajes africanos), no representando ningún riesgo para el hombre ni para otras especies animales, ya sea por contacto directo o por consumo, incluso en el hipotético escenario de entrada de productos cárnicos procedentes de un animal infectado en la cadena alimentaria[10].

En relación lo anterior hay que recordar la prohibición existente de alimentar a cerdos/jabalíes con restos alimenticios de origen humano que pudieran contener virus

7 SERVEI DE SANITAT ANIMAL (2025). Pla de contingència enfront la Pesta Porcina Africana (PPA). Obtenido de Direcció General d'Agricultura i Ramaderia - Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación - Generalitat de Catalunya [pág. web] 01 de octubre de 2025. Disponible en: https://agricultura.gencat.cat/web/.content/07-ramaderia/sanitat-animal/pesta-porcina-africana/enllacos-documents/fitxers-binaris/pla-contingencia-pesta-porcina-africana.pdf

8 EL SALTO (2025). Seis casos de peste porcina africana en Cataluña obligan a blindar 76 municipios y limitar el acceso al bosque. El Salto [pág. web] 29 de noviembre de 2025: https://www.elsaltodiario.com/cataluna/seis-casos-peste-porcina-africana-cataluna-obligan-blindar-76-municipios-limitar-acceso-al-bosque#

9 DEPARTAMENT D'AGRICULTURA, RAMADERIA, PESCA I ALIMENTACIÓ. (2025). Resolución ARP/4435/2025, de 29 de noviembre, por la que se declara un foco de peste porcina africana (PPA), la relación de zonas de protección y vigilancia adyacentes al mismo y las medidas de prevención y lucha contra la enfermedad. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya [pág. web] 28 de noviembre de 2025. Disponible en: https://portaldogc.gencat.cat/utilsEADOP/PDF/9553/2122148.pdf

10 ANIMAL'S HEALTH. (2025). Planas llama a la calma y a la prudencia tras la reaparición de la peste porcina africana en España. Animal's Health [pág. web] 29 de noviembre de 2025. Disponible en: https://www.animalshealth.es/politica/planas-llama-a-la-calma-prudencia-tras-reaparicion-peste-porcina-africana-ppa-espana

viables procedentes de animales infectados que hubieran entrado en los canales comerciales, en función de su elevada resistencia del virus (de ahí la importancia de que los residuos alimentarios sean desechados de manera adecuada para evitar contribuir a la diseminación del virus[11].

Al sector porcino se le recordaba las obligaciones de comunicación inmediata de sospecha de la enfermedad a los servicios veterinarios, el refuerzo de las medidas de bioseguridad en granjas y el control de movimientos, mientras el MAPA y la Generalitat coordinaban la vigilancia intensiva de fauna silvestre con Agentes Rurales, Mossos, SEPRONA y servicios veterinarios oficiales[12].

Evolución del brote

El 29 de noviembre se detectaron 4 nuevos casos sospechosos, no habiéndose detectado casos en ninguna de las 39 explotaciones porcinas incluidas en las áreas sujetas a control (ámbito familiar e industrial). Sin embargo, el número de jabalíes encontrados muertos en el área no ha parado de crecer, así el día 1 de diciembre, según noticias de prensa, se habían detectado como consecuencia del plan de contingencia establecido 40 jabalíes muertos, estando pendientes de confirmación[13,14]. Para atajar el brote la Generalitat de Cataluña ha activado el plan de contingencia que incluye, como se ha planteado anteriormente, el cierre de un radio de 6 km alrededor del foco, abarcando 12 municipios como Sabadell, Tarrasa y Rubí, con prohibición de actividades en el medio natural para evitar la propagación. Se han desplegado más de 250 efectivos, incluyendo Mossos d'Esquadra, Agentes Rurales y policías locales, junto con la Unidad Militar de Emergencias (UME) para apoyar en la búsqueda de cadáveres

11 GENCAT (2025). Restricción al medio natural por la peste porcina africana. GENCAT [pág. web] 28 de noviembre de 2025. Disponible en: https://web.gencat.cat/es/actualitat/detall/Restriccio-dacces-al-Parc-de-Collserola-per-la-peste-porcina

12 PUENTE, A. (2025). Catalunya detecta cuatro nuevos casos de peste porcina africana y cierra los bosques de 12 municipios. El Diario (edición digital). 29 de noviembre de 2025. Disponible en: https://www.eldiario.es/catalunya/detectados-cuatro-nuevos-casos-peste-porcina-africana-zona-primeros_1_12807175.html

13 NEWSROOM INFOBAE. (2025). Detectados cuatro nuevos casos de PPA en jabalís muertos en Collserola (Barcelona). Infobae [pág. web]: 01 de diciembre de 2025. Disponible en: https://www.infobae.com/america/agencias/2025/11/29/detectados-cuatro-nuevos-casos-de-ppa-en-jabalis-muertos-en-collserola-barcelona/

14 ANIMAL'S HEALTH. (2025). Hallados 40 jabalíes muertos en el área afectada por peste porcina africana en Cataluña. Animal's Health [pág. web] 1 de diciembre de 2025. Disponible en: https://www.animalshealth.es/porcino/hallados-40-jabalies-muertos-area-afectada-peste-porcina-africana-ppa-en-cataluna

y el vaciado sanitario[15]. Además, se exige analizar todos los jabalíes abatidos en zonas de vigilancia y se prohíbe la caza en el área infectada, integrando a cazadores en la vigilancia epidemiológica[16,17].

El 2 de diciembre el delegado del Gobierno en Cataluña informó que los casos de jabalíes muertos por PPA habían aumentado a seis, aunque posteriormente el Ministerio de Agricultura actualizó la cifra a nueve en Cerdanyola del Vallés (Barcelona). La Generalitat ya había detectado alrededor de 40 cadáveres de jabalíes en la zona afectada dentro de las labores de búsqueda tras los primeros positivos. El Ministerio mantiene el protocolo previsto y continúa coordinándose con Cataluña para reforzar la vigilancia y seguir la evolución del foco.

La vigilancia cuenta con la participación de múltiples cuerpos, incluyendo la Generalitat, la UME, Mossos, Guardia Civil y policías locales, que refuerzan el control de accesos y la desinfección de vehículos. En total, se han movilizado más de 200 efectivos, además de drones y equipos especializados.

En las granjas porcinas de la zona no se han detectado síntomas ni positivos, aunque se ha reforzado la bioseguridad y la vigilancia en toda Cataluña y el resto de España. También se ha incorporado un equipo veterinario de emergencias de la Comisión Europea para evaluar las medidas aplicadas[18].

Por su parte, el consejero catalán Òscar Ordeig ha anunciado la creación de un grupo de expertos científicos para evaluar el estado de las vacunas contra la PPA, estudiar el origen del virus y revisar medidas aplicadas en otros países. Además, avanzó que se aplicarán actuaciones urgentes para reducir la población de jabalí, se presentará un

15 El vaciado sanitario consiste en un proceso de limpieza y desinfección exhaustiva de instalaciones ganaderas, que incluye la retirada de animales (o del lote), la eliminación de la cama y la limpieza profunda de todas las superficies, para romper el ciclo de contagio de enfermedades y eliminar patógenos. Es un componente clave del manejo sanitario en caso de enfermedades animales.

16 HERNÁNDEZ TÉLLEZ, L. (2025). El Govern capturará a los jabalíes infectados para controlar la peste porcina africana: Cataluña pide la intervención de la UME. Infobae [pág. web] 30 de noviembre de 2025. Disponible en: https://www.infobae.com/espana/2025/11/30/el-govern-capturara-a-los-jabalies-infectados-para-controlar-la-peste-porcina-africana-cataluna-plantea-la-intervencion-de-la-ume/

17 HERNÁNDEZ TABERNERO, I. (2025). Cataluña activa su plan contra la peste porcina: así afecta a los cazadores. jaraysedal (edición electrónica) 1 de diciembre de 2025. Disponible en: https://revistajaraysedal.es/cataluna-plan-peste-porcina-cazadores/

18 ANIMAL'S HEALTH. (2025). El Ministerio de Agricultura comparte detalles sobre los nuevos casos de peste porcina africana en España. Animal's Health [pág. web] 2 de diciembre de 2025. Disponible en: https://www.animalshealth.es/porcino/ministerio-agricultura-comparte-detalles-nuevos-casos-peste-porcina-africana-ppa-espana

nuevo plan de bioseguridad para todas las explotaciones porcinas y se impulsarán medidas adicionales para contener el brote[19].

El Presidente del Gobierno ha declarado que España ha registrado su primer foco de PPA en 30 años tras detectar el virus en dos jabalíes muertos en Bellaterra (Barcelona). El Gobierno ha activado los protocolos nacionales y europeos para contener la enfermedad, que no afecta a los humanos, pero sí supone un riesgo económico para el importante sector porcino español. El Presidente ha afirmado que la situación está «controlada» y ha pedido actuar con prudencia. Explicó que las acciones del Ejecutivo y la Generalitat se centran en dos objetivos:

- Sofocar el foco, reforzando la bioseguridad y los controles, con el apoyo de la UME en la zona afectada.
- Proteger las exportaciones, destacando que China mantendrá abiertas sus importaciones de porcino procedentes de Barcelona.

El Presidente ha asegurado además que el Gobierno apoyará al sector y que la prioridad es eliminar el foco y garantizar el acceso a los mercados internacionales[20].

Un aspecto relevante asociado al control de la enfermedad es la necesidad de gestionar las poblaciones de jabalíes para atajar el brote mediante el establecimiento de partidas de caza muy controladas para así evitar que los animales huyan y contribuyan a diseminar la enfermedad fuera del perímetro. Esta política de control de poblaciones puede generar un movimiento de contestación social por lo que podría ser necesario realizar una campaña informativa a la población, relativa a la importancia del establecimiento de esta medida crítica para un control efectivo de la enfermedad.

Hipótesis acerca del origen del brote

En el momento de escribir este documento se desconoce cómo ha podido llegar el virus hasta España.

19 ANIMAL'S HEALTH. (2025). Aumenta el número de casos positivos por peste porcina africana en jabalíes de España. I, de Animal's Health [pág. web] 2 de diciembre de 2025. Disponible en: https://www.animalshealth.es/porcino/aumenta-numero-casos-positivos-peste-porcina-africana-ppa-jabalies-espana

20 ANIMAL'S HEALTH. (2025). Pedro Sánchez se pronuncia sobre la crisis de la peste porcina africana en España. Recuperado el 2 de diciembre de 2025, de Animal's Health [pág. web] 2 de diciembre de 2025. Disponible en: https://www.animalshealth.es/politica/pedro-sanchez-pronuncia-sobre-crisis-peste-porcina-africana-ppa-espana

Las primeras hipótesis en torno a la aparición de la PPA en España tienen un nivel de incertidumbre muy elevado, debiéndose plantear dentro de lo posible a la espera de los resultados de los estudios genómicos[21] que se realicen sobre las muestras de los animales y los resultados de los estudios epidemiológicos que se lleven a cabo, no pudiéndose hablar de probabilidad en estos momentos, aunque algunas hipótesis tienen más visos de verosimilitud[22,,23].

A continuación, se detallan las principales hipótesis en orden de posibilidad, que no de probabilidad[24,25,26,27,28,29].

1. Restos alimenticios contaminados (Teoría del Bocadillo): Es la hipótesis considerada más posible en relación con la entrada del virus en territorio nacional, planteándose que restos alimenticios de origen porcino hubieran sido tirados a la basura de las zonas de descanso o áreas de servicio de las vías de comunicación terrestre, en especial de la AP-7 cercanas al área de Bellaterra y Collserola, siendo consumidas

21 Este tipo de análisis, basados en la secuenciación genética permite el rastreo del agente causal, la relación entre brotes e incluso la transmisión entre individuos.

22 ANIMAL'S HEALTH. (2025). La peste porcina africana llega a España: Primer foco en jabalí en Cataluña. Recuperado el 30 de noviembre de 2025, de Animal's Health [pág. web] 28 de noviembre de 2025. Disponible en: https://www.animalshealth.es/porcino/peste-porcina-africana-llega-espana-primer-foco-jabali-cataluna

23 LÓPEZ, A. R. (2025). Lo que se conoce hasta el momento sobre el foco de peste porcina africana en España: Así se vivieron los primeros días tras la detección. Animal's Health [pág. web] 28 de noviembre de 2025. Disponible en: https://www.animalshealth.es/porcino/que-se-conoce-hasta-momento-sobre-foco-peste-porcina-africana-espana-asi-se-vivieron-primeros-dias-tras-deteccion

24 GUINAT, C., GOGIN, A., BLOME, S., KEIL, G., POLLIN, R., PFEIFFER, D. U., & DIXON, L. (2016). Transmission routes of African swine fever virus to domestic pigs: current knowledge and future research directions. Vet. Rec., 178(11), 262-267. doi:10.1136/vr.103593

25 CERRILLO, A. (2025). La peste porcina mantiene en vilo exportaciones por valor de 3.000 millones desde Catalunya. La Vanguardia (Edición digital). 1 de diciembre de 2025, de: https://www.lavanguardia.com/natural/20251201/11319472/restos-bocadillo-embutido-infectado-posible-origen-brote-peste-porcina-africana.amp.html

26 GALVIS, J. A., & MACHADO, G. (2022). The role of vehicle movement in swine disease dissemination: novel method accounting for pathogen stability and vehicle cleaning effectiveness uncertainties. arxiv. doi:arXiv:2212.07466v2

27 LEKIN, T. (2024). How Feed Vehicles Impact Disease Transmission: Findings from Recent Research. American Feed Industry Association [pág. web] 30 de julio de 2024. Disponible en: https://www.afia.org/news/afia-blog/how-feed-vehicles-impact-disease-transmission-findings-from-recent-research/

28 SALINAS, A. (2025). ¿Cómo ha llegado a Barcelona la peste porcina africana? El Govern da algunas teorías. Diario La Razón (edición digital). 1 de dciembre de 2025, Disponible en: https://www.larazon.es/cataluna/como-llegado-barcelona-peste-porcina-africana-govern-algunas-teorias_20251201692db1da6e5e5012dcd6296d.html

29 SOMOS AGRO. (2025). Cobra fuerza la hipótesis de que la peste porcina africana llegó a Cataluña en un bocadillo. La Voz de Galicia (edición digital). 1 de diciembre de 2025. Disponible en: https://www.lavozdegalicia.es/noticia/somosagro/2025/12/01/cobra-fuerza-hipotesis-peste-porcina-africana-llego-bocadillo/00031764595570229497512.htm

posteriormente por jabalíes que resultaron infectados como consecuencia de su ingestión.

Asociado a esta hipótesis se plantea la posibilidad de que el virus hubiera sido introducido en España mediante productos cárnicos traídos por personas desde países europeos con PPA activa y que los restos hubieran sido abandonados en basureros accesibles a los jabalíes, resultando infectados tras su consumo.

Este hipótesis se sustenta en que esa zona es muy frecuentada por transportistas, donde descansan y realizan paradas, favoreciéndose la transmisión de esta enfermedad a través de transmisión indirecta por carne o productos derivados, así como por materiales, vehículos, ropa o piensos contaminados (también existe una transmisión directa por sangre, contacto directo entre animales (pero no por vía aérea), o consumo de cadáveres de jabalíes muertos por la enfermedad al tener los jabalíes hábitos carroñeros, aunque esto a día de la fecha parece estar completamente descartado, así como la participación de garrapatas blandas que contribuyen a la transmisión del virus en circunstancias naturales).

Las evidencias que sostienen estas hipótesis, todas ellas relacionadas, se fundamentan en la localización de los primeros jabalíes muertos, cerca del campus de Bellaterra de la Universidad Autónoma de Barcelona, así como en los patrones epidemiológicos de los brotes precedentes de Bélgica e Italia, que parece tuvieron esta forma de entrada y diseminación.

2. Relacionada de forma tangencial con esta hipótesis, se ha planteado la posibilidad de que el virus hubiera sido transportado, en función de su extremada resistencia ambiental, adherido a las ruedas o bajos de los vehículos sucios con barro que hubieran entrado por vía terrestre en España desde zonas activas donde el virus estuviera presente. Esta posibilidad se asociaría a un potencial fallo de bioseguridad en los procedimientos de limpieza y desinfección de los vehículos. A este respecto hay que tener en cuenta que conllevaría que el virus debería tener contacto con animales susceptibles, planteándose como necesario, que esos restos de barro o similares hubieran contaminado restos alimenticios o se hubieran depositado en zonas donde los jabalíes hozaran, en función de sus hábitos de vida, entrando en contacto con el virus.
3. La hipótesis de que el brote se deba a una migración natural de jabalíes infectados se considera muy poco posible, ya que no hay constancia de declaración de casos

en cerdos ni en jabalíes en Francia, siendo el foco geográfico más cercano a territorio nacional el brote sufrido por Italia a lo largo de este año. El que se hubieran producido brotes en Francia en jabalíes podría explicar un ciclo selvático que podría haber traído el virus hasta España. Esa desconexión geográfica con otros focos europeos determina que esta hipótesis se considere como una posibilidad remota.

4. Una hipótesis considerada como poco posible es que se hubiera producido una importación ilegal de jabalíes con fines cinegéticos desde zonas afectadas, lo cual a la vista de la situación de las poblaciones peninsulares de jabalíes resta verosimilitud a esta hipótesis y ha sido desechada por falta de evidencia científica.
5. Una hipótesis que circula por redes sociales y que carece de evidencia científica actualmente es que se hubiera producido un escape desde un laboratorio donde se trabaje o almacene el virus como consecuencia de un fallo de bioseguridad y de biocustodia, bien sea por un escape accidental del virus, o por productos o materiales que hubieran estado en contacto con animales que no hubieran sido correctamente tratados. El propio IRTA-CReSA[30] ha negado que haya indicios de fuga a partir de su laboratorio, y reivindica sus estrictos protocolos de bioseguridad[31].

   Un aspecto asociado a este tipo de rumores, que no hipótesis, relacionados con la PPA son un ejemplo de cómo «noticias falsas» pueden socavar las respuestas sanitarias. De hecho, no es posible justificar esta hipótesis desde un laboratorio en Cataluña porque no hay evidencia, y promover explicaciones no fundamentadas puede generar desinformación[32].

Asociadas a estas hipótesis no se puede dejar de citar dos posibles escenarios que presentan un nivel de incertidumbre más elevado si cabe de lo anteriormente expuesto, pero derivado del entorno internacional de seguridad no pueden descartarse, a pesar de su ausencia de plausibilidad.

30 Instituto de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries – Centre de Recerca en Sanitat Animal.
31 DIUMENJÓ SEGALÀ, A. (2025). El IRTA-CReSA garantiza la seguridad del laboratorio frente a las especulaciones del origen de la peste porcina. Ara (edición digital) 1 de diciembre de 2025. Disponible en: https://es.ara.cat/ciencia-tecnologia/irta-descarta-origen-peste-porcina-sea-laboratorio-collserola-bunker_1_5579868.html
32 TROTTA , A., MARINARO, M., CAVALLI, A., CORDISCO, M., PIPERIS, A., BUONAVOGLIA, C., & CORRENT, M. (2022). African Swine Fever—How to Unravel Fake News in Veterinary Medicine. Animals (Basel). 2022;12(5):656. doi: 10.3390/ani12050656

- Un escenario que puede entrar más si cabe en el terreno conspiranoico es que se hubiera producido una introducción intencionada del virus en territorio nacional dentro de un empleo de estrategias híbridas en el marco de zona gris para atacar intereses nacionales.
- El escenario agroterrorista o de empleo militar de agentes biológicos, entendidos estos que hubieran sido realizados por actores estatales y no estatales, entran, a la vista de la información disponible, en el terreno de la ficción. Pero no por ser escenarios hipotéticos no deban de ser considerados[33].

La confirmación de cualquiera de estas hipótesis pasa sin ninguna duda por los resultados de las investigaciones relativas al genoma o genomas del virus circulante que está/n provocando el brote. De ahí la importancia de llevar a cabo la secuenciación genética del virus para compararla con otras procedentes de otros brotes acaecidos durante este año. De esta manera se podría dar mayor verosimilitud a alguna de las hipótesis que circulan.

A este respecto, los resultados iniciales de los estudios genómicas confirman que el virus de la PPA hallado en jabalíes en España es el genotipo II, el mismo que circula en Europa, debiendo profundizar en los citados estudios genómicos para determinar con mayor exactitud el virus implicado. No obstante, lamentablemente conocer el origen del virus daría un mayor grado de confianza a las hipótesis descritas anteriormente[34].

Capacidades militares frente al avance del virus

No podría terminarse este documento sin una mención expresa al papel que las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pueden desarrollar para acabar con este desafío que está poniendo contra las cuerdas nuestra capacidad de respuesta y nuestro futuro como potencia exportadora.

A este respecto, a continuación, se destacan las capacidades de las unidades especializadas de Defensa NBQ (Nuclear, Biológica y Química), el papel de la UME

33 CIQUE MOYA, A. (2018). Virus de la peste porcina africana: el enemigo en el corazón de Europa. bie3: Boletín IEEE (Instituto Español de Estudios Estratégicos) 2018;12:684-699. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO124_2018ALBCIQ-VPPA.pdf

34 ANIMAL'S HEALTH. (2025). Confirman que el virus de la peste porcina africana hallado en jabalíes en España es el genotipo II, el mismo que circula en Europa. Animal's Health [pág. web] 2 de diciembre de 2025. Disponible en: https://www.animalshealth.es/porcino/confirman-que-virus-peste-porcina-africana-ppa-hallado-jabalies-espana-es-genotipo-ii-circula-europa

(Unidad Militar de Emergencias) en general, y del GIETMA (Grupo de Intervención en Emergencias Tecnológicas y Medio Ambientales) en particular, así como las unidades con capacidad de respuesta NBQ de la Guardia Civil de manera integrada tal como exige la lucha contra la PPA en España.

El GIETMA y las unidades especializadas de defensa NBQ disponen de formación avanzada, equipamiento específico y protocolos operativos para actuar en escenarios biológicos de alta resistencia ambiental. La experiencia en emergencias anteriores como la pandemia de COVID-19, moviliza sus capacidades de mando y control, desinfección, en especial de zonas afectadas, gracias a su personal cualificado y recursos técnicos. Así, el GIETMA se constituye en un elemento clave para una intervención eficaz y eficiente.

La UME cuenta con personal preparado para operar bajo estrictos parámetros de bioseguridad, reduciendo el riesgo de convertirse en vectores animados del virus. Los Oficiales Veterinarios del Cuerpo Militar de Sanidad pueden asesorar al mando operativo, mientras que la Guardia Civil aporta su capacidad de actuación en ambiente NBQ y conocimiento del terreno, asegurando un control efectivo tanto en sectores ganaderos como en fauna silvestre. El empleo coordinado de personal militar y de personal de los cuerpos de seguridad, especialmente entrenados para operar con el adecuado nivel de protección física individual, resulta esencial para la contención de la enfermedad.

En adición a lo anterior, el personal de la Guardia Civil, formado, instruido y adiestrado para operar en ambiente NBQ, en general y, biológico en particular puede resultar clave para alcanzar el éxito en el control de la enfermedad, no solo por ser agentes de la autoridad, sino por disponer de medios especializados y un despliegue territorial que les permite conocer de manera profunda las singularidades del terreno y trabajar en contacto con la población.

El personal de las Fuerzas Armadas y de los Cuerpos y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en especial los de la Guardia Civil, está formado y entrenado para operar con el adecuado nivel de protección física individual constituye una baza fundamental en la lucha contra el virus.

Las Fuerzas Armadas, en función de sus misiones asignadas pueden participar en la Detección, Identificación y Monitorización (DIM) aplicables a muestras ambientales, permitiendo al mando operativo disponer de información en tiempo real.

La capacidad de reconocimiento de unidades NBQ facilita la integración de equipos homogéneos y optimiza misiones de descontaminación, tanto ligera como pesada, contribuyendo a evitar la propagación viral desde zonas controladas. Además, el despliegue territorial ayuda a impedir el movimiento descontrolado de jabalíes, uno de los reservorios más problemáticos.

Las unidades especializadas de defensa NBQ, donde se pueden integrar Oficiales veterinarios, pueden reforzar con eficacia a los servicios veterinarios oficiales en situaciones en que la magnitud del brote excede la capacidad operativa civil, especialmente en explotaciones grandes o múltiples focos. Su intervención permite:

- Control de accesos y perímetros biológicos.
- Despliegue de infraestructuras temporales para descontaminación.
- Gestión segura de materiales potencialmente contaminados.
- Apoyo en muestreo y transporte bajo bioseguridad estricta.

La intervención de unidades especializadas en defensa NBQ puede contribuir a una respuesta inmediata, ya sea en el establecimiento de corredores seguros, optimizando procedimientos de contención biológica y minimizando el riesgo de diseminación pasiva. Así, podrá contribuir de manera eficiente y efectiva a reducir la duración y el alcance del brote de PPA que estamos sufriendo, limitando pérdidas económicas en el sector porcino, evitando interrupciones en la cadena de suministro y protegiendo industrias asociadas, desde piensos hasta exportación[35].

El despliegue de unidades especializadas de defensa NBQ favorece la coordinación interdisciplinar entre sanidad animal, protección civil, fuerzas armadas y autoridades locales bajo un marco común de respuesta. Además, capacidades asociadas a STRATCOM y Ciber ayudan a monitorizar la percepción pública y adaptar las políticas de comunicación más efectivas.

35 PFEIFFER, D. U., HO, H. P., BREMANG, A., KIM, Y., & EQUIPO DE LA OIE (2021). Directrices de compartimentación Peste Porcina Africana. París (Francia): Organización Mundial de Sanidad Animal. 2021. Disponible en: https://www.woah.org/app/uploads/2021/10/oie-asf-guidelines-complete-layout-spanish-final-links-2.pdf

En definitiva, las Fuerzas Armadas y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, en especial la Guardia Civil, constituyen un recurso esencial frente a la epidemia que estamos sufriendo, asegurando una respuesta integrada, segura y eficiente para contener un agente biológico de alto impacto económico. Su colaboración permitirá preservar el trabajo acumulado durante décadas para mantener el estatus sanitario internacional, minimizando las pérdidas económicas y salvaguardando la seguridad alimentaria en España.

El brote de PPA que estamos sufriendo representa una amenaza de alto impacto para la sanidad animal, la seguridad alimentaria y la estabilidad económica del sector agropecuario. Aunque la PPA no es una zoonosis y no afecta a los seres humanos, su capacidad de propagación y la resistencia ambiental del virus requieren capacidades especializadas de contención, descontaminación y control biológico. En este contexto, el despliegue de unidades de defensa NBQ se justifica por los siguientes motivos:

Un aspecto que, aun siendo tratado por los medios de comunicación, resulta clave en la lucha contra el virus es la activación de la UME, en especial del GIETMA, el cual gracias a su experiencia ganada tristemente durante el COVID-19 es capaz de activar sus capacidades de mando y control, pero también de descontaminación, en especial de desinfección, al disponer del personal y de los medios y recursos, así como procedimientos operativos, para poner sus capacidades al servicio de la sociedad.

En relación con lo anterior, la UME cuenta con personal formado, instruido y adiestrado para operar en situaciones operativas donde la bioseguridad es clave, reduciendo el riesgo de convertirse en vector animado del virus como fómite. Así, la UME, pero también las unidades especializadas en Defensa NBQ son "herramientas" clave, si así pudiera expresarse de manera coloquial, para poder hacer frente al brote con eficacia y eficiencia en función de su elevado nivel de especialización.

En esta tarea los Oficiales Veterinarios del Cuerpo Militar de Sanidad pueden integrarse como elementos asesores del Mando operativo al estar cualificados y capacitados para intervenir en este tipo de situaciones, así como para asesorar en el establecimiento de las medidas de control pertinentes.

Por otro lado, disponer de capacidades DIM (Detección, Identificación y Monitorización) de diferentes agentes biológicos en muestras ambientales, pero también clínicas procedentes de animales sospechosos existente en las Fuerzas Armadas y en la

Guardia Civil les permite adaptar las técnicas de detección potenciando las capacidades de identificación a efectos de que el Mando operativo disponga de una imagen en tiempo real de lo que está sucediendo en el área.

Además, la capacidad de reconocimiento de las unidades especializadas de defensa NBQ de las Fuerzas Armadas permite disponer de personal integrado en equipos homogéneos, hecho que optimiza la realización de este tipo de misiones de manera eficaz.

La capacidad de descontaminación ligera y pesada, en especial la desinfección, son capacidades esenciales para ser desplegadas en el área para llevar a cabo la misión, unido a su nivel de instrucción y adiestramiento que, sin ninguna duda, contribuirá a evitar que desde las zonas establecidas el virus no se propague.

Tanto las FCSE como el resto de las unidades militares poseen capacidades para poder intervenir con medios cinéticos sobre jabalíes descontrolados, mediante el empleo de equipos de tiradores selectos, proporcionando una seguridad adicional contra la extensión de la contaminación, así como disminuyendo drásticamente la posibilidad de un accidente.

La participación de otras capacidades militares asociadas a STRATCOM y el ámbito CIBER permitirá conocer el estado de opinión de la población para adecuar las políticas de comunicación más efectivas.

En definitiva, las Fuerzas Armadas y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad constituyen una baza irremplazable para hacer frente a esta emergencia epidémica de una Enfermedad de Alto Impacto Económico que puede llegar a provocar pérdidas multimillonarias y el trabajo bien hecho de decenas de años desde que conseguimos atajar una enfermedad que asolaba nuestra economía y es ahora un recurso crítico para España

Conclusiones

En el momento de publicar este trabajo no existe evidencia de circulación del virus en la cabaña porcina doméstica; destacándose que la detección precoz refuerza la evidencia de que los sistemas de vigilancia, los circuitos diagnósticos y los protocolos de notificación están funcionando de manera eficaz y coordinada.

La identificación rápida de los casos en fauna silvestre está demostrando la capacidad operativa de la red de vigilancia epidemiológica, así como el papel esencial de los profesionales veterinarios, pero también de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, Agentes Rurales y policías locales, así como la UME o incluso cazadores para tratar de controlar el brote en las zonas sujetas a vigilancia y control.

El brote de PPA supone una amenaza relevante para la sanidad animal, la seguridad alimentaria y la economía agropecuaria nacional. Aunque este virus no afecta a los seres humanos, su alta capacidad de propagación y resistencia ambiental requiere medidas expertas de contención, descontaminación y control biológico. Por ello, el despliegue de unidades militares, especializadas en Defensa NBQ, se justifica plenamente en la estrategia nacional de respuesta.

*Alberto Cique Moya**
Coronel Veterinario (R)
Servicio de Sanidad de la Guardia Civil – Sección de Veterinaria
Académico de número de la Real Academia de Ciencias Veterinarias de España

Documento
Opinión

110/2025 10 de diciembre de 2025

Guillem Colom Piella *

De la hegemonía liberal al America First doctrinal



De la hegemonía liberal al America First doctrinal

Resumen:

La Estrategia de Seguridad Nacional (*National Security Strategy* – NSS) de 2025 representa un punto de inflexión en la tradición estratégica estadounidense. Aunque mantiene como eje central la competencia con China, el documento reinterpreta la noción de seguridad nacional desde parámetros soberanistas, identitarios y geoeconómicos que rompen con el imaginario liberal vigente desde el final de la Guerra Fría. La NSS 2025 no sólo redefine prioridades, sino que expresa el ascenso de una coalición nacional-conservadora que ha traducido sus preferencias ideológicas en estrategia estatal. Desde el realismo neoclásico, la NSS muestra cómo un mismo entorno internacional puede producir respuestas diferentes en función de las ideas y actores que controlan la formulación de la política exterior. El Documento de Opinión analiza los antecedentes políticos e intelectuales de esta estrategia, examina sus novedades doctrinales y regionales, y evalúa su recepción entre aliados y rivales, así como sus implicaciones para Europa y para el orden internacional.

Palabras clave:

Estrategia de Seguridad Nacional – Estados Unidos – China – orden internacional liberal – Trump – defensa

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

From liberal hegemony to a doctrinal America First. The 2025 U.S. National Security Strategy

Abstract:

The 2025 National Security Strategy (NSS) marks a turning point in U.S. strategic thinking. Although it maintains great-power competition with China as its central axis, the document reinterprets the notion of national security through sovereignist, identity-based, and geoeconomic frameworks that break with the liberal imaginary that has shaped U.S. strategy since the end of the Cold War. The NSS 2025 not only redefines priorities, but also reflects the rise of a national-conservative coalition that has successfully translated its ideological preferences into state strategy. From a neoclassical realist perspective, the NSS illustrates how similar international conditions can generate different strategic responses depending on the ideas and actors that dominate foreign-policy formulation. This Opinion Paper analyzes the political and intellectual antecedents of the strategy, examines its doctrinal and regional innovations, and assesses its reception among allies and rivals, as well as its broader implications for Europe and for the international order.

Keywords:

National Security Strategy – United States – China – liberal international order – Trump – defence.

Introducción

Las Estrategias de Seguridad Nacional (*National Security Strategy* – NSS) de Estados Unidos son el instrumento doctrinal de mayor jerarquía en la arquitectura estratégica del país. Desde la aprobación de la Ley Goldwater–Nichols de 1986, la Casa Blanca está obligada por ley a remitir periódicamente al Congreso una estrategia que defina los fines (*ends*) que persigue, los medios (*means*) de los que dispone y las maneras (*ways*) con los que Washington pretende defender sus intereses nacionales[1]. Por su naturaleza y ambición, las NSS constituyen el marco sobre el que se fundamentan las estrategias de segundo orden (en especial, la Estrategia de Defensa Nacional o *National Defense Strategy* – NDS) y orientan la asignación de recursos y las políticas públicas en el ámbito de la seguridad y la defensa nacional[2].

Leídas en serie – desde la NSS de 1987 hasta las de 2017 y 2022 – estas estrategias ofrecen una suerte de «sismógrafo estratégico» que permite rastrear la evolución del pensamiento estratégico estadounidense: del optimismo liberal de los años noventa, a la guerra global contra el terrorismo tras el 11-S, hasta el retorno de la competición entre grandes potencias a partir de 2017[3].

En este contexto, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2025, publicada por la segunda administración Trump el pasado 5 de diciembre, merece una atención especial[4]. Se trata de un documento muy breve pero políticamente muy cargado, que rompe con el tono tecnocrático de estrategias anteriores para presentar una visión profundamente soberanista, civilizatoria y revisionista del papel de Estados Unidos en el mundo. Si la NSS de 2017 reintrodujo la lógica de la competición entre grandes potencias, y la de 2022 reforzó la idea de una «década decisiva» entre democracias y autocracias, la NSS de 2025 abandona en buena medida el imaginario del orden internacional liberal para

[1] Es posible hallar todas – con la única excepción de la de 2022, vigente *de facto* hasta el pasado viernes – las NSS en la siguiente página: Historical Office of the Secretary of War (s.f.). *National Security Strategy (NSS)*, disponible en: https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy

[2] En la práctica, sin embargo, no todas las administraciones han cumplido con el calendario previsto y la frecuencia real de publicación ha sido irregular, lo que refuerza la idea de que cada NSS debe leerse como un hito político y doctrinal, más que como un simple ejercicio rutinario.

[3] G. Colom-Piella, »Cambio y continuidad en el pensamiento estratégico estadounidense desde el final de la Guerra Fría», *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, vol. 33, nº 3 (2013), pp. 675–692, 2013, disponible en: http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2013000300005

[4] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington DC: Government Printing Office, 2025, disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf

abrazar una propuesta de *America First* doctrinalizada: un proyecto que combina realismo geopolítico, nacionalismo económico e culturalismo identitario, redefiniendo tanto las prioridades exteriores como la propia idea de seguridad nacional.

Teniendo estos elementos en cuenta, el objetivo de este Documento de Opinión es contextualizar y analizar esta estrategia desde una doble perspectiva. Primero, reconstruyendo sus antecedentes políticos e intelectuales: las NSS de 2017 y 2022, el programa *Project 2025* de la Heritage Foundation, la Guía Estratégica Provisional de la Defensa Nacional (*Interim National Defense Strategic Guidance* – INDSG) de marzo de 2025 y la influencia doctrinal de Elbridge Colby y su propuesta de estrategia de denegación (*denial strategy*). Segundo, examinando el contenido de la NSS 2025, su jerarquía de intereses y teatros, el tratamiento del Indo-Pacífico y de Europa, y sus implicaciones globales.

1. Antecedentes: del *America First* a la reconfiguración estratégica (2017-25)

Las estrategias de seguridad nacional no emergen en el vacío. Cada NSS es el resultado de un proceso político y doctrinal en el que se combinan ideas, intereses, coaliciones y burocracias, lo que condiciona qué amenazas se priorizan, qué regiones se privilegian y qué instrumentos del poder nacional se movilizan. La NSS de 2025 no es una excepción: constituye el punto de llegada de un ciclo iniciado en 2017 con la primera administración Trump, reformulado bajo Biden en 2022 e impulsado con una claridad inédita por el ecosistema político e intelectual que ha articulado *Project 2025*.

La NSS de 2017 marcó una ruptura conceptual significativa con los documentos anteriores. Fue la primera estrategia desde el final de la Guerra Fría en afirmar explícitamente que Estados Unidos había entrado en una fase de competición estratégica con China y Rusia[5]. Rechazaba el optimismo liberal de los años noventa y proponía un retorno a los fundamentos del realismo: poder, intereses y rivalidad entre grandes potencias. Introdujo además dos líneas que reaparecerán en 2025: la crítica al *free-riding* de los aliados europeos y la necesidad de reconstruir la base industrial de defensa estadounidense.

[5] J. M. Weaver, »The 2017 National Security Strategy of the United States», *Journal of Strategic Security*, vol. 11, nº 1 (2018), pp. 62-71, disponible en: http://www.doi.org/10.5038/1944-0472.11.1.1655.

La NSS de 2022, elaborada por la administración Biden (2021-25), buscó restaurar el marco liberal, definiendo la coyuntura como una «década decisiva» en la que las democracias debían coordinarse para contener el revisionismo autoritario, gestionar el ascenso de China, reforzar la gobernanza global e invertir en resiliencia interna[6]. Articuló alianzas renovadas (como la OTAN, el AUKUS o el QUAD), intentó conciliar la competición entre grandes potencias con la promoción y protección de los bienes públicos globales (*global commons*) y se inscribió claramente en la tradición de la hegemonía liberal.

Frente a ello, la NSS de 2025 supone una ruptura frontal. Relega la promoción de la democracia, cuestiona la utilidad de las instituciones multilaterales y sustituye el lenguaje universalista y liberal por un vocabulario soberanista, civilizacional e identitario.

El segundo elemento clave es *Project 2025*, una iniciativa encabezada por la *Heritage Foundation* para proporcionar un programa de gobierno completo para la administración conservadora[7]. Su documento central – *Mandate for Leadership 2025: The Conservative Promise*[8] – ofrece reformas detalladas para todos los departamentos del Ejecutivo, incluyendo defensa, seguridad nacional e industria estratégica. En el ámbito exterior y de defensa, recomienda declarar a China como amenaza principal, recentrar el hemisferio occidental, someter la burocracia federal a un control político más estricto, reforzar la base tecnológico-industrial de defensa y revisar profundamente la postura nuclear y la política energética. Buena parte de la retórica y prioridades de la NSS 2025 – desde el diagnóstico sobre el «declive civilizacional europeo» hasta el énfasis en reindustrialización, control fronterizo o la primacía hemisférica – coinciden con este programa.

El tercer factor es la INDSG, firmada por el secretario de Defensa Pete Hegseth en marzo de 2025[9]. Filtrada a la prensa, este documento clasificado funcionaba como una precuela

[6] S. Hamid et al., »Around the Halls: Assessing the 2022 National Security Strategy», *Brookings Institution*, 2022. Disponible en: https://www.brookings.edu/articles/around-the-halls-assessing-the-2022-national-security-strategy

[7] Aunque se presenta como novedad, este documento forma parte de una serie de trabajos programáticos elaborados por la *Heritage Foundation* desde 1981. Desde Reagan hasta Trump, *Los Mandate for Leadership* han influido en mayor o menor medida en las administraciones republicanas.

[8] The Heritage Foundation, *Mandate for Leadership 2025: The Conservative Promise*, Washington DC: The Heritage Foundation, 2023, disponible en: https://static.heritage.org/project2025/2025_MandateForLeadership_FULL.pdf

[9] Firmada por el Secretario de Guerra Pete Hegseth en marzo de 2025, la INDSG es un documento interno que pretende ofrecer, en la fase inicial de una administración, directrices provisionales para el

operativa de la NSS: clarificaba la jerarquía de amenazas y teatros a los que debía adaptarse la fuerza conjunta y plasmaba el ideario del *Project 2025*. Establecía a China como «*sole pacing threat*» y a un ataque sobre Taiwán como «*sole pacing scenario*», reforzaba la defensa del territorio continental frente a migración, fentanilo y amenazas híbridas y aceptaba explícitamente asumir más riesgos en Europa, Oriente Medio y África[10].

La cuarta pieza es doctrinal. Desde 2021, el libro de Elbridge Colby, *The Strategy of Denial*[11], se ha convertido en una referencia central en los círculos estratégicos republicanos[12]. Colby, que actualmente ocupa la subsecretaría de asuntos políticos del Pentágono, sostiene que el objetivo principal de la gran estrategia estadounidense debe ser impedir que China logre una hegemonía regional en Asia, y que la clave consiste en una postura militar capaz de negar un hecho consumado (*fait accompli*) rápido contra Taiwán o la primera cadena de islas. Para ello, propone priorizar el Indo-Pacífico, desarrollar fuerzas letales, móviles y resilientes, transferir más cargas a los aliados – especialmente a los europeos – y reorientar la base industrial de defensa hacia capacidades de precisión de largo alcance, submarinas y no tripuladas[13].

---

planeamiento de la defensa y militar hasta la aprobación de la NDS. La peculiaridad de la INDSG de 2025 es doble: por un lado, su formulación extremadamente explícita de China como amenaza y porque varios de los párrafos filtrados a la prensa reproducían literalmente formulaciones del *Project 2025* (A. Horton y H. Natanson, »Secret Pentagon memo on China, homeland has Heritage fingerprints», *The Washington Post*, 29 de marzo de 2025. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/national-security/2025/03/29/secret-pentagon-memo-hegseth-heritage-foundation-china).

[10] C. Starling-Daniels y T. Luetkefend, »Questions Congress should ask about DOD 'peace through strength' plan», *Defense News*, 16 de abril de 2025. Disponible en: https://www.defensenews.com/opinion/2025/04/16/questions-congress-should-ask-about-dod-peace-through-strength-plan/

[11] E. Colby, *The Strategy of Denial: American Defense in an Age of Great Power Conflict*, New Haven: Yale University Press, 2021.

[12] Sin embargo, la política de Washington hacia Irán muestra que el enfoque de Colby ni es el único ni siempre prevalece en la toma de decisiones: en los debates sobre los ataques estadounidenses e israelíes contra Irán en 2025, diversos análisis señalan cómo la corriente de los *prioritisers* asociada a Colby trató de limitar sin éxito la desviación de recursos hacia Oriente Medio frente a sectores más intervencionistas.

[13] Muchas de las ideas que Colby sistematiza en esta obra no son nuevas, sino que se inscriben en una continuidad de larga duración en la gran estrategia estadounidense. Desde una perspectiva realista, autores como John Mearsheimer llevan décadas sosteniendo que el objetivo de Estados Unidos es evitar la aparición de hegemonías regionales en Eurasia, incluida Asia Oriental, para impedir el surgimiento de un competidor. Esta lógica ya estaba presente en el *pivot* hacia Asia de la administración Obama, que conceptualizaba el Indo-Pacífico como teatro prioritario para gestionar el ascenso de China mediante una combinación de diplomacia, presencia militar avanzada y reequilibrio de fuerzas. Del mismo modo, los debates acerca de la *AirSea Battle* o la respuesta a las capacidades A2/AD chinas ya apuntaban, una década antes del libro de Colby, a la necesidad de reforzar las capacidades de largo alcance, penetración, ISR avanzado, submarinos y sistemas no tripulados para frustrar un posible *fait accompli* chino en el Pacífico occidental. En este sentido, Colby no inventa la prioridad ni las capacidades, sino

2. Análisis de la National Security Strategy de 2025

La NSS de 2025 es un documento singular dentro de la tradición estratégica estadounidense. Más que un ejercicio tecnocrático, funciona como una declaración político-estratégica que busca redefinir qué es la seguridad nacional y qué papel debe jugar Estados Unidos en el orden internacional. En 33 páginas contiene una elevada densidad conceptual: no se limita a describir amenazas o identificar prioridades, sino que reformula fines, medios y maneras desde una óptica influida por el nacional-conservadurismo y el ideario de *America First*[14].

El texto arranca distinguiendo entre lo que Estados Unidos quiere «para sí mismo» y lo que quiere «del mundo». Para sí mismo, la estrategia afirma que el país debe preservar la supervivencia de la república, los «*…derechos naturales dados por Dios*», la prosperidad económica y – he aquí una innovación relevante – la «salud cultural y espiritual» de la nación. Este énfasis identitario, que convierte la inmigración, los cambios demográficos y las transformaciones culturales en desafíos estratégicos, aproxima la NSS a enfoques de seguridad ontológica, que integran la identidad colectiva dentro de la definición de seguridad[15].

Respecto al mundo, la NSS establece cinco grandes intereses vitales: asegurar la primacía estadounidense en el hemisferio occidental; garantizar un Indo-Pacífico libre y abierto, con especial atención al *statu quo* en torno a Taiwán; promover una Europa «libre y segura», aunque reinterpretada desde categorías civilizacionales; impedir hegemonías hostiles en Oriente Medio; y consolidar un orden tecnológico global regido por estándares estadounidenses, especialmente en inteligencia artificial, ciberespacio, biotecnología y espacio[16]. Llama la atención la ausencia de referencias centrales a la promoción de la

que las condensa y ordena en un marco coherente especialmente atractivo para la actual coalición republicana.

[14] C. Villanueva, »Análisis de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional 2025 de los Estados Unidos,» *Revista Ejércitos*, 5 de diciembre de 2025. Disponible en: https://www.revistaejercitos.com/articulos/analisis-de-la-nueva-estrategia-de-seguridad-nacional-2025-de-los-estados-unidos

[15] En términos generales, la seguridad ontológica es la necesidad de un actor – incluido el Estado – de mantener una identidad coherente y estable en el tiempo, que le permita interpretar el mundo y tomar decisiones sin caer en ansiedad existencial (B. J. Steele, *Ontological Security in International Relations: Self-Identity and the IR State*. Londres: Routledge, 2008).

[16] E. Harding, »The National Security Strategy: The Good, the Not So Great, and the Alarm Bells», *Center for Strategic and International Studies*, Washington DC, 5 de diciembre de 2025. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/national-security-strategy-good-not-so-great-and-alarm-bells

democracia, los derechos humanos o la gobernanza multilateral, pilares del orden liberal de posguerra.

En cuanto a los medios, la NSS reconoce los pilares tradicionales del poder estadounidense – una economía dinámica, la superioridad tecnológica, unas fuerzas armadas avanzadas o una posición geoestratégica privilegiada – pero otorga un protagonismo singular a tres vectores. Primero, la reindustrialización: la estrategia insiste en que no puede haber poder militar ni competitividad tecnológica sin una base industrial robusta y autónoma, en línea con la literatura sobre geoeconomía y capacidad estatal[17]. Segundo, el poder tecnológico, considerado el principal terreno de competición estratégica del siglo XXI. Y tercero, factores como la cohesión cultural, la vitalidad demográfica y el control de fronteras, que pasan a entenderse como medios estratégicos y no sólo como políticas domésticas.

La NSS formula, además, una serie de principios orientadores que operan como doctrina implícita. Toda decisión debe evaluarse según una regla simple: si hace a Estados Unidos «más fuerte, más rico y más seguro». Este criterio recuerda a la tradición jacksoniana descrita por Walter Russell Mead, en la que el apoyo a aventuras exteriores depende de su utilidad directa para la nación y con la que Donald Trump se identificó[18]. También por la vinculación entre los elementos identitarios domésticos de la «comunidad jacksoniana» con el código de honor asumido por Estados Unidos en el exterior. Cabe mencionar que el jacksonianismo es identificado por Mead como la corriente de política exterior estadounidense más cercana al realismo continental europeo.

La estrategia reivindica asimismo la máxima «Peace through Strength», pero ampliada: la fuerza ya no es sólo militar, sino también energética, industrial y cultural. Reafirma la soberanía nacional como norma suprema, exhibe escepticismo hacia organismos internacionales y aboga por una cooperación flexible, *ad hoc*, con regímenes no democráticos cuando existan intereses convergentes.

[17] Precisamente, la literatura sobre geoeconomía concibe la política industrial, tecnológica y financiera como instrumentos centrales de poder estatal (R. D. Blackwill y J. M. Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge: Harvard University Press, 2016).

[18] W. R. Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*. Nueva York: Knopf, 2001 y J. Tovar Ruiz, »La doctrina Trump en política exterior: fundamentos rupturas y continuidades», *Revista CIDOB d´Afers Internacionals*, nº 120 (2018), pp. 268-269.

Ahora bien, la NSS 2025 también intenta distanciarse del ciclo de las *forever wars* de las dos primeras décadas del siglo XXI, subrayando la necesidad de prevenir conflictos regionales antes de que escalen y reivindicando la diplomacia y la gestión de crisis como instrumentos centrales en escenarios como Gaza, Ucrania o el Sahel. Esta retórica de la prevención convive, sin embargo, con una concepción muy competitiva del orden internacional y con un uso intensivo de la coerción económica y militar.

El tratamiento de las alianzas es quizá uno de los puntos más polémicos. La NSS reafirma la utilidad de la OTAN y de los aliados del Indo-Pacífico, pero introduce una doble condicionalidad: exige un reparto de cargas mucho más severo – llegando a citar como referencia objetivos de inversión en defensa cercanos al 5 % del PIB para algunos aliados europeos – y sugiere que el apoyo de Washington dependerá también de la sintonía ideológica con la agenda nacional-conservadora de la administración[19].

La organización regional de la estrategia refleja una jerarquía distinta a la de administraciones anteriores: el hemisferio occidental pasa a ser la prioridad absoluta; el Indo-Pacífico se mantiene como teatro decisivo pero subordinado a la defensa del «interior extendido»; Europa es tratada principalmente como espacio cultural en riesgo más que como actor estratégico; y Oriente Medio y África quedan en un segundo plano, donde prima la estabilidad mínima y la competición geoeconómica[20].

En suma, la NSS de 2025 redefine la seguridad nacional como defensa de la soberanía, la identidad y la cohesión interna, articulando una visión profundamente política y cultural de la seguridad. Desde el realismo neoclásico, esta estrategia nos muestra bien cómo un mismo entorno internacional – la competición con China y la crisis del orden internacional liberal – puede dar lugar a estrategias distintas en función de quién gobierne y de qué ideas y coaliciones dominen en Washington.

[19] M. Price. »Trump's security strategy slams European allies and asserts US power in the Western Hemisphere», *Associated Press*, 5 de diciembre de 2025. Disponible en : https://apnews.com/article/trump-security-strategy-europe-russia-america-first-068488ca7e6d1c92ccaddd1649958218

[20] Sin embargo, en Oriente Medio la NSS apuesta por pasar de un enfoque centrado en intervenciones militares y gestión de crisis a otro basado en fórmulas de »asociación, amistad e inversión», presentando la ampliación de marcos como los Acuerdos de Abraham como vía preferente para estabilizar la región a través de intereses económicos compartidos más que mediante grandes despliegues militares. En el caso de África, la estrategia defiende explícitamente pasar de una relación basada en la ayuda hacia otra centrada en la inversión y el crecimiento. El mensaje subyacente es que la prosperidad y la integración en los mercados globales deben convertirse en el principal anclaje de estabilidad, en competencia directa con las ofertas chinas.

3. Indo-Pacífico, contención de China y la lógica de la «estrategia de denegación»

Aunque la NSS de 2025 sitúa al hemisferio occidental en la cúspide de sus prioridades, reconoce que el Indo-Pacífico sigue siendo el teatro decisivo del siglo XXI, especialmente por la rivalidad con China[21]. Como ya se ha comentado, la estrategia converge aquí con la lógica de la «estrategia de denegación» de Colby: impedir que Pekín logre una hegemonía regional que le permita coaccionar a aliados, dividir coaliciones y reconfigurar el orden mundial. La INDSG de Hegseth, filtrada en marzo de 2025, es clave para entender esta dimensión. El documento definía a China como sole pacing threat y a un ataque chino sobre Taiwán como sole pacing scenario, lo que implica organizar a la fuerza conjunta en torno a la capacidad de ganar una guerra de alta intensidad en el Pacífico occidental, incluso aceptando más riesgos en otros teatros. La NSS retoma esta lógica y la inserta en un marco doctrinal más amplio: la contención de China se concibe como una competición de poder entre grandes Estados soberanos, no como un proyecto multilateral para sostener un orden liberal. En términos operativos, la estrategia apuesta por una postura de fuerzas centrada en negar a China un *fait accompli* contra Taiwán mediante medios de precisión de largo alcance, plataformas submarinas, sistemas no tripulados, defensa aérea integrada y redes de sensores distribuidos. Ello requiere concentrar recursos en Asia, reforzar la interoperabilidad con aliados como Japón, Australia y Corea del Sur, y aumentar la resiliencia de las bases y líneas de comunicación en la primera y segunda cadena de islas.

Sin embargo, la NSS introduce también tensiones internas. La administración prioriza simultáneamente la primacía hemisférica y la contención de China, lo que genera fricciones a la hora de asignar recursos entre el Indo-Pacífico, Oriente Medio y Europa. Estas tensiones han puesto de manifiesto que la «estrategia de denegación» no domina por completo la toma de decisiones: coexiste y compite con otras tradiciones estratégicas dentro de la propia administración, reflejando un equilibrio inestable entre enfoques más intervencionistas y los defensores de la concentración de esfuerzos en Asia. La NSS, además, complementa esta lógica militar de negación con una lectura claramente geoeconómica del Indo-Pacífico: «ganar el futuro económico» de la región se presenta

[21] Véase, en este sentido, una visión china de este asunto en base a discursos recientes: F. Gao, »U.S. Indo-Pacific Strategy in the Eyes of a Chinese Scholar», *Inside China*, 8 de junio de 2025. Disponible en: https://www.fredgao.com/p/us-indo-pacific-strategy-in-the-eyes

como la mejor manera de evitar una confrontación abierta con China, profundizando los lazos comerciales, tecnológicos y de defensa con socios como Japón, Corea del Sur o India para sostener un Indo-Pacífico «libre y abierto» sin depender exclusivamente de la disuasión militar.

4. Europa, la OTAN y la fractura transatlántica

El tratamiento de Europa en la NSS de 2025 marca una ruptura especialmente profunda. El documento describe al continente como una civilización en declive, amenazada por la inmigración masiva, el declive demográfico y la erosión de las identidades nacionales, y retrata a la Unión Europea como una estructura supranacional que socava la soberanía de los Estados y promueve agendas «antidemocráticas». Al mismo tiempo, la NSS insiste en que la estabilidad europea pasa por contar con aliados capaces de «mantenerse por sí mismos» y asumir la responsabilidad primaria de su propia defensa. En esta lógica, el papel de Estados Unidos no sería tanto sostener indefinidamente el esfuerzo militar en el Viejo Continente como facilitar que los europeos incrementen sus capacidades y, en paralelo, explorar fórmulas para mantener la estabilidad estratégica con Rusia que reduzcan los riesgos de escalada – incluida la nuclear – sin renunciar a la presión sobre Moscú.

Por primera vez, una NSS estadounidense sugiere explícitamente que Washington debe «cultivar la resistencia» dentro de Europa apoyando a fuerzas nacional-conservadoras que cuestionen el proyecto de integración europea. Se pasa así de una política tradicional de refuerzo de la UE como pilar del orden occidental a una estrategia que, en la práctica, apuesta por reconfigurar el paisaje político europeo en clave soberanista.

Esta redefinición tiene consecuencias directas para la OTAN. Aunque la estrategia reafirma formalmente el valor de la Alianza, el compromiso estadounidense queda condicionado a que los aliados asuman una parte mucho mayor de la carga militar y se alineen con la visión de soberanía y orden defendida por la administración. Europa deja de ser un teatro prioritario para la seguridad estadounidense, como lo fue durante la Guerra Fría, y pasa a ser una región donde se pueden aceptar mayores riesgos con tal de liberar recursos para el Indo-Pacífico y el hemisferio occidental.

La guerra de Ucrania es el caso paradigmático. En la NSS, el conflicto aparece en un segundo plano: no desaparece, pero se menciona de forma lateral, como un

problema que los europeos deben gestionar con un apoyo estadounidense condicionado y cada vez más selectivo[22]. Esta narrativa, unida a decisiones como las pausas en la ayuda militar a Kiev han alimentado el debate europeo sobre autonomía estratégica y ha incrementado la percepción de que el vínculo transatlántico es hoy más contingente que en cualquier otro momento desde 1949[23].

Desde una perspectiva realista, el razonamiento es coherente: concentrar recursos en Asia implica aceptar mayor riesgo en Europa. Pero desde la óptica de las alianzas, la NSS plantea una pregunta incómoda: ¿hasta qué punto es sostenible una OTAN cuyos miembros ya no comparten ni valores ni diagnósticos estratégicos comunes?[24]

5. Conclusiones

La *National Security Strategy* de 2025 marca un punto de inflexión en la tradición estratégica estadounidense al consolidar una lectura del mundo anclada en la competición de grandes potencias, la jerarquía regional y la primacía nacional. Frente a las interpretaciones más cooperativas o normativas que, de forma discontinua, habían acompañado la política exterior estadounidense desde el final de la Guerra Fría, la NSS reivindica el retorno a la política del poder (*power politics*), que asume sin ambages que la estabilidad internacional descansa menos en instituciones y regímenes que en la capacidad de Estados Unidos para imponer costes, negar ventajas a sus rivales y preservar su soberanía frente a influencias externas. Este giro es inseparable del peso creciente de la coalición nacional-conservadora, que ha logrado traducir en directrices estratégicas una visión desconfiada del multilateralismo y crítica con las estructuras del orden liberal.

En este contexto, la recuperación *de facto* de la Doctrina Monroe ocupa un lugar central. Más que una referencia histórica, la NSS 2025 la reinterpreta como un proyecto

[22] G. Colom-Piella. »Como terminan las guerras». *Documento de Opinión del IEEE*, nº 20, 2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2320887/como_terminan_las_guerras_2025_dieeeo20.pdf/e1c4dcf1-52bf-9ce1-f20f-23b29790f937?t=1742373675786

[23] S. Everts et al. (eds.). *Low Trust: Transatlantic Relations in the Second Trump Administration*, Chaillot Paper 187, París: European Union Institute for Security Studies, 2025. Disponible en: https://www.iss.europa.eu/publications/chaillot-papers/low-trust

[24] J. Mearsheimer, »Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order», *International Security*, vol. 43 nº 4, 2019, pp. 7-50. Disponible en: https://doi.org/10.1162/isec_a_00342

contemporáneo de primacía hemisférica ofensiva, donde la defensa del territorio, el control de las fronteras, la presión sobre actores extrahemisféricos y la proyección de poder en el entorno inmediato se articulan como misiones estratégicas prioritarias. Unido a la lógica de negación en el Indo-Pacífico y a la reindustrialización defensiva, el documento configura una estrategia orientada a maximizar el poder relativo de Estados Unidos, reduciendo el peso de consideraciones normativas y reforzando la idea de que la seguridad depende, sobre todo, de la autonomía estratégica y la capacidad coercitiva.

La consecuencia es una estrategia más ofensiva, revisionista y desinhibida que la de 2017. Si esta reintroducía la competición entre grandes potencias, la de 2025 la sitúa como principio organizador de la política exterior e interior. Y, desde un enfoque realista neoclásico, ilustra de forma paradigmática cómo un mismo entorno internacional puede generar respuestas estratégicas divergentes dependiendo de qué ideas, élites y coaliciones dominen el aparato estatal. La competición con China, la erosión del orden liberal o la incertidumbre sobre Europa están ahí para todos, pero no todas las administraciones extraen las mismas prioridades ni construyen la misma visión del mundo. Los primeros análisis en Washington – tanto críticos como favorables – coinciden en que la NSS 2025 consolida una ruptura doctrinal con la tradición del orden liberal, más que una mera actualización técnica de prioridades.

Para Europa, este giro supone una llamada de atención que, sin embargo, el continente parece incapaz de asumir. La NSS 2025 deja claro que Washington espera aliados capaces de compartir cargas reales, no sólo de producir discursos tranquilizadores. La Unión Europea continúa atrapada entre su autopercepción como potencia normativa – a menudo revestida de una cierta superioridad moral – y su limitada disposición a asumir los costes materiales del poder: déficits industriales persistentes, lentitud decisoria, dependencia tecnológica, presupuestos insuficientes y profundas divisiones internas. Pese a la abundante retórica sobre autonomía estratégica, Bruselas no ha demostrado todavía la voluntad política ni los recursos necesarios para avanzar en esa dirección.

La NSS 2025 no solo redefine el papel de Estados Unidos en el sistema internacional, sino que obliga a los europeos a confrontar un dilema aplazado durante décadas: o desarrollan capacidades reales que sustenten sus aspiraciones estratégicas, o aceptan que su voz en el mundo será cada vez más irrelevante. En un orden internacional crecientemente competitivo, donde el poder duro vuelve a ser el principal lenguaje de la

política mundial, la distancia entre la Europa que dice ser y la Europa que puede ser se está convirtiendo en un abismo. La estrategia estadounidense de 2025 no hace sino subrayarlo con una claridad incómoda, pero ineludible.

*Guillem Colom Piella**

Doctor en Seguridad Internacional

Profesor asociado del IEEE

@gcolpie

Documento
Opinión

111/2025 18 de diciembre de 2025

Gonzalo Rodríguez Suanzes *

La identidad nacional rusa y la perpetuidad del conflicto de Ucrania



La identidad nacional rusa y la perpetuidad del conflicto de Ucrania

Resumen:

Las motivaciones rusas que justifican la actual guerra en Ucrania pueden contemplarse desde distintas teorías de Relaciones Internacionales, como el Realismo – *que explica los conflictos por intereses materiales y la distribución de poder –,* y el Constructivismo – *que revela cómo unas apropiadas narrativas pueden configurar las percepciones colectivas e ir redefiniendo los intereses estatales* –. En relación a esta última teoría, la búsqueda de una nueva identidad nacional rusa como motor de las aspiraciones de Putin justificaría la instrumentalización de la invasión de Ucrania como un proyecto de reconstrucción identitaria. En este contexto, el líder ruso estaría recurriendo no solo a políticas de censura y represión selectiva sino a la configuración de un «pedigrí» histórico para legitimar la acción exterior y recuperar el prestigio internacional.

Con este planteamiento se nos presenta el dilema entre una posible situación de «perpetuidad» —o estancamiento incontrolado y final impredecible del conflicto— o de «perpetuación» —una estrategia deliberada de mantenimiento del conflicto por la parte rusa—; respondiendo esta segunda hipótesis a los cánones constructivistas planteados. Con ello pretende demostrarse que la justificación de los distintos líderes para llevar a un país la guerra no solo obedece a cálculos puramente geoestratégicos, sino que puede argumentarse desde la necesidad de reconexión con el arraigo identitario.

Palabras clave:

Constructivismo, Rusia, Realismo, Identidad Nacional rusa, perpetuación del conflicto.

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

Russian National Identity and the Perpetuity of the Ukraine Conflict

Abstract:

Russian motivations underpinning the ongoing war in Ukraine can be examined through different International Relations theories, such as Realism—*which interprets conflicts in terms of material interests and the distribution of power*—and Constructivism—*which highlights how appropriate narratives can shape collective perceptions and progressively redefine state interests*. From the perspective of the latter, the pursuit of a renewed Russian national identity as the driving force behind Putin's ambitions would justify the instrumentalization of the invasion of Ukraine as a project of identity reconstruction. In this framework, the Russian leader appears to be resorting not only to policies of censorship and selective repression, but also to the construction of a historical «pedigree» aimed at legitimizing foreign policy and restoring international prestige.

In this regard, a key dilemma arises between «perpetuity»—an uncontrolled stalemate with an unpredictable outcome—and «perpetuation»—a deliberate strategy by Russia to sustain the conflict. The latter hypothesis aligns more closely with the constructivist framework, insofar as it demonstrates that the justification for war is not reducible to purely geostrategic calculations, but it can also be interpreted as a response to the need for reconnection with the nations' entrenched sense of identity.

Keywords:

Constructivism, Russia, Realism, Russian National Identity, Perpetuation of Ukraine Conflict

Introducción

La teoría de las relaciones internacionales nos ofrece diversas maneras de interpretar los valores que conforman la identidad de una nación y sus intereses en política exterior. En este contexto, el Realismo contemporáneo entiende los valores como algo superfluo en cuanto a categoría conceptual, por eso prefiere hablar solo de intereses nacionales como el único recurso válido para la consolidación nacional[1].

Para el Realismo, la identidad nacional sería por tanto algo «*inmutable, objetivo y eterno*»[2], que serviría a los intereses nacionales en una concepción materialista de los efectos de la distribución de poder entre los estados.

Sin embargo, en el caso de Rusia, la perspectiva realista podría no ser suficiente para explicar las dinámicas del comportamiento ruso en el contexto de la guerra de Ucrania. En contraposición a la visión realista, la teoría constructivista, cuya figura más representativa es Alexander Wendt, defiende que la identidad nacional de los estados es un proceso de construcción[3], y no algo ya «preexistente» determinado por cuestiones geográficas, culturales o étnicas.

El realismo rebate el constructivismo con la afirmación contundente y «Waltziana»[4] de que «*La razón de Estado puede contra cualquier identidad construida*». Esta afirmación quizá es válida en la mayoría de los casos, pero hay ejemplos en los que podríamos decir que es la identidad la que construye y orienta el interés nacional (eso le diría Wendt a Waltz). La intervención en la guerra de Vietnam, por poner un ejemplo, no fue con parámetros realistas sino en función de la identidad que EEUU se había conformado como adalid del anticomunismo en el mundo[5]. Con esto se quiere decir que no cabe un razonamiento lógico fundamentado en un verdadero interés nacional de EEUU por intervenir en Vietnam.

[1] Tsygankov, A. «Vladimir Putin's last stand: the sources of Russia's Ukraine policy», Post-Soviet Affairs, 2015.
[2] Baqués, J., «¿Cómo funciona el Mundo? Una perspectiva desde la geopolítica». Tyrant Lo Blanch, Valencia, 2023.
[3] Palacio Urrutia, G. «Análisis de las causas de la invasión rusa a Ucrania desde la perspectiva de la teoría constructivista de las relaciones internacionales». Revista de Política Internacional, 2022.
[4] En referencia Kenneth Waltz, padre del Realismo estructural, el cual afirmaba que los valores e identidad de los estados no son factores determinantes en la política internacional. Los estados (que se encuentran inmersos en un entorno anárquico de distribución de poder), son vistos como unidades que buscan la supervivencia en un entorno competitivo, priorizando la seguridad y el poder sobre otros objetivos. https://www.britannica.com/biography/Kenneth-N-Waltz
[5] Baqués, J. (2023) op.cit.

Karl Deutsch[6] confirma estas aseveraciones haciendo hincapié en que «*las identidades nacionales no serían algo natural ni espontáneo, sino construcciones sociales que pueden ser maleables con el tiempo y las políticas adecuadas*». Al mismo tiempo, defiende que las comunidades de comunicación desempeñan un papel fundamental en la transmisión de ese arraigo identitario, si bien es cierto que de la misma manera que estas comunidades nacen, pueden ser igualmente destruidas. Con este razonamiento, el concepto de conciencia nacional podría quedar definido como un subproducto de estos dos procesos[7].

Pero entonces ¿Cómo se desarrollan la construcción de una identidad nacional y el papel de las comunidades de transmisión en la formación de una sólida conciencia nacional? La respuesta la podemos encontrar en el énfasis que pone el constructivismo en el poder de la narrativa («*discursive power»),* que no abarcaría solo su control o censura (muy en boga en las sociedades actuales), sino la construcción de la realidad en positivo[8]. La narrativa aspira a construir una mente colectiva[9], por lo que el comportamiento de la sociedad estaría muy vinculado a su capacidad de penetración[10].

En este punto, y en el contexto del conflicto de Ucrania, cabe resaltar el mérito de Putin de haber convertido la invasión del país vecino en una cuestión de interés nacional en donde la censura, la represión selectiva y la selección de narrativas constituyen elementos indispensables para reescribir y dar forma al proyecto de construcción de una nueva identidad nacional rusa. Todo ello motivado por las divisiones internas y profundamente arraigadas en Ucrania que han provocado un fuerte nacionalismo étnico y una narrativa del Kremlin basada en un ensalzamiento neo-nazi[11] al que considera de interés nacional ponerle freno[12].

---

[6] Karl Wolfgang Deutsch (21 de julio de 1912 – 1 de noviembre de 1992), fue un científico social y político de Praga cuyo trabajo se centró en el estudio de guerra y paz, nacionalismo, cooperación y comunicación.
[7] Baqués, J. (2023) op.cit.
[8] Ibídem.
[9] «Es el estrato más profundo de la personalidad nacional, y articula todos los niveles de la realidad y los valores de cada estructura y cada época» González Páramo, J.M «Concepto de conciencia nacional», 2014 Dialnet-ConceptoDeConcienciaNacional-2774546.pdf
[10] «*La permanencia de las identidades no depende – en última instancia – del propio comportamiento ni de las reacciones ajenas; sino, ante todo, de nuestra capacidad para mantener una narrativa coherente que nos diga quiénes somos y hacia dónde evoluciona nuestra vida*». Morales Hernández, J. «Seguridad ontológica y percepciones de amenaza: Rusia ante la ampliación de la OTAN», Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 4, No. 2, (2018), pp. 1-15
[11] https://leadership.ng/why-neo-nazi-problem-in-ukraine-persists-analysts/
[12] Según Eleanor knott (2022) «*Rusia (alega) que está lanzando una «operación militar especial» para salvar a Ucrania, un estado supuestamente dominado por los nazis que necesita ser desmilitarizado y desnazificado. Sin embargo, tal afirmación no tiene sentido político, fáctico ni discursivo cuando Ucrania está actualmente dirigida por el*

El dilema entre la «perpetuidad» y la «perpetuación» del conflicto

El título que encabeza este artículo reza sobre una presunta «perpetuidad» del conflicto de Ucrania que respondería a un futuro incierto de las posibilidades que se presentan para su resolución. Esta perpetuidad se refiere a una «duración sin fin, larga o incesante» de algo de lo que no hay «fecha de vencimiento» y por lo tanto tampoco control o capacidad de influir en su finalización[13].

Hablar de perpetuidad del conflicto de Ucrania responde por tanto a una percepción generalizada de que ambos bandos se encuentran en una situación de estancamiento y de desgaste mutuo que no parece llevar hacia ningún lado y de la que no repunta un posible vencedor. Esto significa que no podría ejercerse un control efectivo sobre los avances para una solución final y tampoco predecir su posible duración. Esta circunstancia, unida a los continuos fracasos de mediación y negociación de todas las partes implicadas consolidarían esa condición de «perpetuidad» del conflicto.

Sin embargo, si hablamos de una posible perpetuación nos referimos a una «*acción de conservación o mantenimiento de una cosa durante largo tiempo*»; lo que implicaría una intencionalidad y una capacidad de control sobre su duración[14].

En este contexto, aunque la mayoría de los analistas apuntan a que nos encontramos en esa situación de perpetuidad (duración no controlada del conflicto aunque con tendencia favorable a Rusia), existen otras esferas de pensamiento como podrían ser las nacionalistas[15] y eurasianistas[16], de las que se deduce una posible estrategia rusa de perpetuación (intencionada y controlada del conflicto), incentivada por unas

presidente democráticamente elegido, Volodymyr Zelenskyy, quien es judío, perdió a su familia en el Holocausto y habla ruso. Knott, E. (2022) «Existential nationalism: Russia´s war against Ukraine». Department of Methodology, LSE, London (UK)

[13] Definición de la RAE

[14] Definición de la RAE

[15] «*La tradición de pensamiento predominante en la Rusia contemporánea ha sido, sin duda, la nacionalista o estatista, vinculada a la idea de derzhavnost: el «estatus de gran potencia» […] Su vigencia en la actualidad comienza con el giro en 1996 a la doctrina «Primakov» de la que se resaltaba la «capacidad de combinar la defensa acérrima de los intereses de Rusia con una actitud abierta a la cooperación en asuntos de interés común*» […] Sin embargo «*La frustración y el rencor acumulados hacen ahora más difícil para Moscú defender sus intereses con una estrategia racional, planeando las consecuencias a largo plazo y adecuando los medios a los fines*» Morales Hernández, J. «La comunidad de expertos sobre política exterior en Rusia» Documento de opinión 92/2018. IEEE, 2018.

[16] Esta corriente es la que «considera que existe un «choque de civilizaciones» entre la globalización impulsada por Occidente y los pueblos que se resisten a ella, como Rusia […] nace […] como una forma extrema de nacionalismo que rechazaba la perniciosa influencia europea en la cultura rusa». Ibídem

circunstancias geopolíticas que parecen conceder a Putin un factor de ventaja sobre el control de la guerra[17].

Estas circunstancias son el resultado de la apabullante llegada al poder de Trump que ha llevado al distanciamiento de sus aliados tradicionales y a la incapacidad de EEUU de dar una solución rápida y eficaz al conflicto (que ya fue prometida por Trump antes de su llegada).

El impacto geopolítico generado por la nueva administración estadounidense y su creciente desinterés por los problemas europeos, ha conformado un caldo de cultivo que sirve favorablemente a los intereses de Putin, otorgándole una ventaja estratégica que le permite manejar el «*Tempo*» de las operaciones militares prácticamente a su antojo y que explica el último recrudecimiento de la ofensiva rusa[18].

Con estas premisas cabe entonces plantearse: ¿Responde la posible «perpetuidad» del conflicto a la inefectividad de Occidente, o más bien a la falta de voluntad de solucionarlo por las partes implicadas? ¿Se podría dar la vuelta a la moneda y plantear un posible interés de Putin por la «perpetuación» del conflicto porque no le convenga (en las circunstancias actuales), un acuerdo de paz que a todas luces le favorecería[19]?

Esta posibilidad de perpetuación de la que hablamos se centraría por tanto más en mantener el «camino» (redefiniendo y adaptando los intereses rusos), que en buscar el «fin» (acabar con la guerra y crear las condiciones adecuadas para una paz duradera); en tanto que, a ojos de Putin, el hecho de ocupar la primera plana en la agenda de seguridad internacional devuelve a Rusia una importancia histórica arrebatada y una creciente revalorización de su estatus de gran potencia.

Esto nos lleva a especular sobre si Putin habría estado esperando la llegada de la nueva administración Trump para darle un nuevo impulso a la guerra; activando con ello algo

[17] Cabe resaltar aquí que para no desviarse de los objetivos que se persiguen con este artículo no se ha tratado una posible segunda tendencia a la perpetuación, ésta vez desde el bando occidental, y explicada por el neorrealismo ofensivo: el «*bloodletting*», que consiste en el apoyo a Ucrania para que Rusia se desgaste. Esto puede interesar a la UE y OTAN: cuanto más dure la guerra y más desgaste asuma Rusia, menos opciones de que, después, ataque a los bálticos.

[18] El mapa de la guerra de Ucrania: este es el terreno que está ganando Rusia y las zonas donde presiona a las tropas de Zelenski
Rusia acumula fuerzas en Kursk para intensificar su ofensiva sobre Sumi, según Kiev - Infobae
Rusia toma localidad en las afueras del estratégico bastión ucraniano de Pokrovsk - SWI swissinfo.ch
https://www.elmundo.es/opinion/editorial/2025/09/08/68bdb516e9cf4a7e028b4580.html

[19] Conviene recordar en este punto que, hoy por hoy, en ningún acuerdo de paz se contempla la posibilidad de que Rusia renuncie al territorio conquistado.

parecido a una «segunda fase» de su «operación especial», y confirmando posiblemente esa redefinición[20] de los intereses de Putin adaptada a las circunstancias geopolíticas actuales.

El constructivismo y la búsqueda de la identidad nacional rusa

Según la teoría de la identidad social en el marco constructivista de Wendt, las identidades nacionales se construyen a través de las interacciones entre actores internacionales y la persecución del reconocimiento mutuo. Estas identidades responden a un proceso evolutivo basado en una cierta fundación de atributos culturales estable pero que siempre permanecen abiertos a parámetros de ajuste y transformación[21].

Wendt niega que las identidades e intereses de los actores sean preexistentes a la interacción que se produce entre ellos afirmando que se desarrollan a partir de esa interacción, y luego continúan redefiniéndose a lo largo del tiempo. Putin parecía que perdía, y sin embargo ahora parece que va ganando tras cederle Trump una posición renovada y dominante en el control de las negociaciones con sus interlocutores occidentales, lo que reafirma al presidente ruso en sus intereses y en sus posibilidades de ganar la guerra.

Esta posición de dominio refuerza las intenciones de Putin de seguir moldeando la identidad nacional rusa, lo que significa que cada vez es más importante frenar sus pretensiones antes de que se consolide una conciencia nacional de oposición firme a Occidente y de mayor «grandeza» de Rusia.

¿Es entonces la conformación de una nueva identidad nacional rusa el verdadero motor de las aspiraciones de Putin? Teniendo en cuenta el ensayo del presidente ruso «*On the historical unity of russians and ucranians»,* y el análisis de las causas de la invasión de Ucrania desde la perspectiva de la teoría constructivista[22], podemos encontrar cuatro características de la identidad rusa que así lo confirman:

[20] Hablamos de «redefinición» de intereses si damos por hecho que el primer objetivo que perseguía Putin en febrero de 2022 era la invasión del territorio ucraniano; objetivo al que, lógicamente, ha tenido que renunciar.
[21] Palacio Urrutia, G. «Análisis de las causas de la invasión rusa a Ucrania desde la perspectiva de la teoría constructivista de las relaciones internacionales». Revista de Política Internacional, 2022.
[22] Ibídem.

En primer lugar, el Excepcionalismo ruso, que haría referencia al carácter único de la nación, y a que Rusia estaría llamada a cumplir un rol fundamental en la historia. «*Fuimos capaces de desarrollar reglas para la interacción después de la Segunda Guerra Mundial y fuimos capaces de llegar a un acuerdo en Helsinki en la década de 1970*[23]*. Nuestro deber común es resolver este desafío fundamental [construir un orden mundial más estable], en esta nueva etapa de desarrollo*»[24].

En segundo lugar, el orgullo de pertenecer a un Imperio poderoso a lo largo de la historia que ha sido capaz de doblegar a Napoleón y a Hitler. «*Más de dos mil soldados se convirtieron en héroes de la Unión Soviética (…). Esta generación indomable luchó, esas personas dieron su vida por nuestro futuro, por nosotros. Olvidar su hazaña es traicionar a nuestros abuelos, madres y padres*»[25]. Como dijo además Henry Kissinger «*Rusia ha comenzado más guerras que cualquier otra potencia contemporánea, pero al mismo tiempo ha evitado la dominación de Europa bajo un solo poder al resistir a Napoleón y Hitler*»[26].

En tercer lugar, la noción de colectivismo y la reivindicación del trabajo comunal, para el bien de la patria y en contraposición al individualismo de Occidente. Cabe destacar aquí que el colectivismo ruso serviría históricamente para desarrollar una economía de guerra potente, pero a costa de un control estatal sin precedentes sobre el campo, una tierra nacionalizada, y un campesinado convertido en empleado del estado[27].

Y por último la conflictividad entre Occidente y Rusia, atributo clave de la identidad rusa que la sitúa como una civilización alternativa frente a un Occidente decadente, y que encuentra sus bases en un victimismo y una falta de respeto a la identidad de gran potencia que reclama Rusia[28]. «*Los académicos han establecido que el reconocimiento*

[23] Los diez principios sobre las relaciones entre los Estados participantes del Acta Final de Helsinki fueron adoptados en un momento político favorable: el de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (30 de julio-1 de agosto de 1975) […] Los Estados de la órbita soviética ponían énfasis en la cooperación con el respeto a ciertos principios del Acta como la integridad territorial, inviolabilidad de las fronteras o no intervención en asuntos internos, además de la cooperación en aspectos económicos y científicos. Resulta paradójico pensar que el conflicto de Ucrania pone precisamente en entredicho los principios de este Acta de Helsinki. Rubio Plo, Antonio R. «La inviolabilidad de las fronteras y el Acta final de Helsinki» Real Instituto Elcano (2015)

[24] Putin, V. 2023. «On the historical unity of russians and ucranians». Esta es una de las muchas apelaciones que hace Putin a la «Gran Guerra patriótica» que sirve de sustento a su proyecto de identidad nacional.

[25] Ibídem.

[26] De hecho, de todos los países con los que Rusia tiene fronteras, Noruega es el único con el que aún no ha entrado en guerra.

[27] Galeotti, M. «Una historia breve de Rusia: Cómo entender la nación más compleja del mundo» (ENSAYO) Capitán Swing, 2022.

[28] Colom, G., Baqués, J. 2023. «El entorno estratégico tras la guerra de Ucrania» Tyrant Lo Blanch, Valencia, 2023

de una potencia por parte de otras grandes potencias reduce la asertividad y actitud revisionista, mientras que la falta de reconocimiento alienta precisamente ese comportamiento»[29].

La guerra como construcción de la identidad nacional

En su expansión hacia Oriente, la identidad rusa ha sido siempre desafiada y reinventada ya sea por Pedro I o Catalina «la Grande» (intentando abrir ventanas a Europa), o por los bolcheviques, (presentándola como la cuna de la revolución global posnacional). La Fe Ortodoxa aparejada a esta expansión – entendida como la única fórmula genuina de la cristiandad – y el conservadurismo social que la acompañaba, acabarían llevando a Rusia a rechazar unas modas cada vez más degeneradas del conjunto de la sociedad occidental[30].

Desde la exitosa resistencia a la Horda de Oro en el siglo XIV hasta la derrota de Napoleón en la «Guerra patriótica de 1812», el erigido como «salvador» de Europa con el Zar Alejandro I acabó ocupando la mitad del Continente y convirtiéndose en una amenaza para el resto de las naciones.

Cabe destacar aquí que Napoleón afirmó tras su derrota que «*los franceses habían demostrado ser dignos de la victoria, y los rusos ser dignos de la invencibilidad*».

Esto nos lleva a reflexionar sobre lo peligroso que puede llegar a ser el día en que un régimen se convenza así mismo de su propia invencibilidad. Si lo extrapolamos al contexto actual, encontramos una Rusia que, si aún no ha llegado a ese convencimiento, los desafíos de cohesión interna a los que se enfrenta Occidente estarían actuando como catalizador de este proceso.

El siguiente hito en importancia en cuanto a construcción de la identidad rusa vendría tras la derrota final de Hitler en su intento de invadir la URSS. El Telón de acero sería el culmen de una época que acabaría aislando a Rusia definitivamente del resto de Europa, convirtiéndola desde ese momento en la construcción social del «otro» (como enemigo),

[29] Tsygankov, A. «From Global Order to Global Transition. Russia and the Future of International Relations». Russia in Global Affairs, 2019.
[30] Galeotti, M. «Una historia breve de Rusia: Cómo entender la nación más compleja del mundo» (ENSAYO) Capitán Swing, 2022.

y reforzando a partir de ahí una continua resistencia ideológica de admitir a Rusia en las instituciones occidentales[31].

Con la caída de la URSS en 1991, cualquier vestigio de identidad rusa acabaría desapareciendo casi por completo; del régimen de los zares se había pasado a la sovietización y de la sovietización a la fragmentación y al caos; todo ello consecuencia de la «gran paradoja» que siempre ha perseguido a Rusia de haberse formado como un gran imperio mucho antes de haberse consolidado como nación[32].

Las 15 repúblicas en las que se fragmentó la URSS dejaron el territorio de la actual federación rusa ocupado y legitimado por apenas un 41% de rusos étnicos, por lo que había que construir una nación institucional y territorialmente[33].

Imperaba entonces la necesidad de formulación de una política exterior que recuperara el orgullo y la autoestima a partir de la construcción de una sólida identidad cultural; prestando atención a la relación no solo con el «otro» (Occidente), sino también con las minorías étnicas de las repúblicas ex soviéticas como parte del «nosotros».

La reacción pos imperial tras la caída de la URSS y el posterior declive ruso, fue lo que llevaría finalmente a Putin al Kremlin y al comienzo de un esfuerzo por construir una identidad nueva para el país. Para ello se centraron los esfuerzos en compensar la fuerte carga ideológica del pasado con apelaciones constantes a la «Gran Guerra Patriótica»[34].

A esto se uniría más tarde el recurso de la victimización con la expansión de la OTAN[35], que se tornó en amenaza tras la cumbre de Bucarest del 2008 y en acciones de carácter ofensivo en Georgia, Crimea, Donbás y Siria[36]. Estas acciones serían constantemente

[31] Bremmer, Ian (2023) who runs the world? - GZERO Media
[32] Galeotti, M. (2022) Óp. Cit.
[33] Ibídem.
[34] «*La II Guerra Mundial fue el momento histórico más útil para reconstruir la Rusia moderna y su identidad nacional, […]. El mito cuenta la historia de cómo los soviéticos defendieron su tierra natal con valor, en una guerra patriótica de liberación contra la malvada Alemania nazi […] el heroísmo de los rusos que se alzaron con una victoria triunfante que trajo libertad a la mitad de Europa, y convirtió a la URSS en una superpotencia mundial*». Preen, A. (2023) «Putin´s retelling of the Great Patriotic War myth and the construction of Russian national identity». Putin's retelling of the Great Patriotic War myth and the construction of Russian national identity | Australian and New Zealand Journal of European Studies
[35] En el año 2004 se aprobó el ingreso en la OTAN de 7 países centroeuropeos, entre las que se incluían las tres repúblicas bálticas que antaño habían formado parte de la URSS.
[36] »Siria fue la escuela de guerra de Rusia para luego invadir a Ucrania» - BBC News Mundo

justificadas por Putin como «*respuestas defensivas a los intentos occidentales de aislar y marginar a su país negándole su status global*»[37].

En febrero de 2022, la culminación de la agresividad rusa quedaría constatada con la invasión de Ucrania y una guerra no declarada a Occidente confirmando aquello que Marx decía que «*las guerras ponen a prueba las naciones (…) La guerra es el juicio supremo para los sistemas sociales que han perdido su vitalidad*».

Putin necesitaba dar un nuevo impulso a sus pretensiones de volver a hacer «grande» a Rusia y las guerras siempre tienden a acelerar el ritmo del cambio[38]. Por eso la invasión de Ucrania no ha hecho sino reforzar esa narrativa de victimización y de lucha por la «restauración» de una Rusia fuerte en un intento de recuperar la ansiada vitalidad identitaria como nación. Esta mentalidad no ha hecho sino complicar todavía más las opciones para una posible resolución pacífica.

El papel de Ucrania en la «mitificación» de la identidad rusa

La identidad de Rusia ha estado históricamente vinculada a Ucrania, desde el origen de la «Rus de Kiev» hasta la visión contemporánea de Putin sobre la «Gran Rusia» y su justificación para la intervención en Ucrania.

En este sentido, la creación de «mitos» históricos[39] es un sello distintivo propio de la formación de nacionalismos; practicado por casi todos los movimientos nacionales que han existido e impactando de lleno en la ya mencionada identidad nacional «construida».

Rusia es además un país que nunca ha tenido unas fronteras geográficas, culturales o étnicas claras, con lo que siempre ha estado deseoso de adquirir unos mitos nacionales

[37] «[La Federación rusa] pretende diseñar una estrategia para conservar su estatus de gran potencia una vez que finalice la guerra o si esta se cronifica, sabiendo que las potencias occidentales reducirán al máximo las relaciones económicas y tecnológicas con Rusia, tratando de aislarla todo lo posible del resto del mundo». IEEE (2023). Estrategias de Seguridad Nacional: La competencia entre grandes potencias. Documento de Investigación 02/2023 DIEEEINV02_2023_EstrategiasdeSeguridad.pdf

[38] Donnelly C. «La guerra en tiempos de paz: cómo afrontar un mundo que cambia a gran velocidad». Colección monografías. CIDOB 2017.

[39] Alexia Preen (2023), citando a Bouchard (2013), define mito nacional como «*una forma eficaz de unificar a los miembros de una nación y distinguir el «Yo» nacional de un «Otro» extranjero, porque los mitos ofrecen una comprensión compartida de los acontecimientos pasados. Esta comprensión compartida, a su vez, impregna el pasado, el presente y el futuro de una nación con un conjunto de valores, ideales y creencias*» [Traducción del autor].

que ayudaran a unir y definir su identidad. Catalina la Grande ya decía que «*la única manera que tengo de defender mis fronteras es expandiéndolas*»[40].

Esta idea ha ido marcando de alguna manera el camino hacia la búsqueda de la identidad rusa en la que Ucrania siempre ha jugado (a ojos de Putin), un papel fundamental. «*Nuestros lazos espirituales, humanos y civilizacionales, forjados a lo largo de siglos y con orígenes en la misma fuente, se han fortalecido con pruebas, logros y victorias comunes*[41]*. (…) Está en el corazón y en la memoria de quienes viven en la Rusia y Ucrania modernas. (…) Juntos siempre hemos sido y seremos mucho más fuertes y exitosos. Porque somos un solo pueblo*» [42].

Estos mitos demuestran algunas de las características propias de la exaltación de la conciencia nacional como pueden ser la auto glorificación del Estado (Self-glory), auto blanqueo (Self-whitewhasing), y la difamación de los «otros» (Other-maligning), configurando todas ellas las distintas formas de interpretar la historia que tienen las naciones[43].

En este sentido, Putin intenta influir en cómo Rusia ha de interpretar su propia historia creando un «pedigrí» nacional que le ayude a encarnar un proyecto de reconstrucción que sirva a las necesidades políticas del momento; siempre libre de contradicciones internas y evitando dobles interpretaciones.

Los posibles escenarios de evolución del conflicto y sus repercusiones en la identidad rusa

Para poder poner en contexto las posibilidades de futuro de la guerra de Ucrania, es necesario tener en cuenta dos aspectos cruciales que sin duda influyen en los pretextos de Rusia para justificar su invasión.

[40] Galeotti, M. (2022) Óp. Cit.

[41] Según Taras Kuzio (2022), Putin interpreta que históricamente los ucranianos florecieron en el Imperio zarista y en la Unión Soviética, y sin embargo excluye de su relato de «mitificación» la represión que ejercieron ambos sobre la nación ucraniana, su identidad nacional y su idioma, porque estos no encajaban en el estereotipo de «relaciones fraternales» entre rusos y ucranianos. Putin minimiza la prohibición de la lengua y la cultura ucranianas que se llevaron a cabo por parte de la Rusia zarista, ignorando igualmente la rusificación del régimen soviético. La profunda admiración de Putin por Stalin le obliga además a ignorar el *Holodomor*, que asesinó a más de cuatro millones de ucranianos. Kuzio, T. (2022) Russian Nationalism and the Russian-Ukrainian War. Autocracy-Orthodoxy-Nationality. Taylor & Francis Group (p.20 Preface) Russian Nationalism and the Russian-Ukrainian War; Autocracy-Orthodoxy-Nationality; First Edition

[42] Putin, V. (2023) «On the historical unity of russians and ucranians»

[43] Mearsheimer, J. (2011) «Kissing Cousins: Nationalism and Realism» University of Chicago, 2011.

El primero de ellos es la ya mencionada necesidad de consolidación de una renovada identidad nacional rusa, que parte de la idea enunciada por el mismo Putin de que los «rusos y ucranianos fueron un solo pueblo», y que el muro construido que separa a ambos es consecuencia de los esfuerzos deliberados de occidente por minar este arraigo común identitario empleando para ello una política de «Divide y vencerás»[44]. El nacionalismo existencial es por tanto la motivación de Rusia para hacer la guerra[45].

El segundo es el fracaso en la estrategia de disuasión de Occidente[46] frente a los indicadores que desde hace años apuntaban a la posibilidad de invasión del territorio ucraniano[47], y que finalmente ha servido para añadir a la retórica rusa la necesidad de contrarrestar el expansionismo de la OTAN por esa permanente percepción de amenaza a su seguridad ontológica[48].

La combinación de estos dos aspectos es la que Rusia usa a su favor para definir su política exterior justificando un interés nacional identitario, heredera de la doctrina político-religiosa de la «Tercera Roma»[49], y la importancia de hacer prevalecer el espíritu de gran imperio frente a la opresión de Occidente.

Con este objetivo, la evolución probable del conflicto podríamos contemplarla desde tres variables que impactan en el progreso de una solución definitiva.

La primera variable la conforma el papel que llevan desempeñando los aliados estratégicos de Rusia desde el inicio de la invasión. Países como China, Corea del Norte, Irán, Bielorrusia y otras naciones no occidentales siempre han respaldado a Rusia o al menos no se han opuesto abiertamente a sus acciones[50].

La segunda es el papel de la energía y los recursos naturales en el conflicto. La dependencia de Europa de los recursos energéticos rusos influye en la dinámica

[44] Putin, V. (2023) «On the historical unity of russians and ucranians»
[45] Knott, E. (2022) Óp. Cit.
[46] Xiying Z. «The U.S. Deterrence Strategy and the Russia-Ukraine Conflict». Foreign Policy, 2022
[47] Mearsheimer, J (2019) «why the Ukraine Crisis Is the West's Fault. The Liberal Delusions That Provoked Putin». https://www.mearsheimer.com/wp-content/uploads/2019/06/Why-the-Ukraine-Crisis-Is.pdf
[48] Morales Hernández, J. «Seguridad ontológica y percepciones de amenaza: Rusia ante la ampliación de la OTAN», Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 4, No. 2, (2018), pp. 1-15
[49] Ibídem
[50] Esto se puede ver con la votación en la ONU para condenar la agresión rusa del 2 de marzo de 2022. 141 votos de condena, 5 votos de no-condena (Bielorrusia, Corea del Norte, Eritrea, Siria y Rusia), 35 votos de abstención. Los 40 votos que no fueron de condena suman casi la mitad de la población mundial (incluyen a China e India), pero también Pakistán y Bangladesh (que suman el triple de población de Rusia). Todo esto confirma que esa votación no podría calificarse de «exitosa» (Baqués, 2023)

internacional y en las relaciones con Rusia, limitando el alcance y los efectos de las sanciones occidentales.

Y la última es la respuesta internacional a la invasión rusa. El apoyo militar y económico prestado a Ucrania, liderado por Estados Unidos y la Unión Europea, ha dado muestras evidentes de la dificultad que tienen los países en mantener la unidad necesaria para poder hacer frente a la amenaza rusa.

Teniendo en cuenta las limitaciones impuestas por las tres variables consideradas podríamos hablar de tres posibles escenarios futuros:

Un primer escenario donde la presión del ejército ucraniano provoca finalmente la afección y final retirada rusa. Esta situación se presenta como la menos probable teniendo en cuenta el desarrollo actual de la guerra y el recrudecimiento de las acciones rusas en territorio ucraniano. La retirada rusa sin condiciones se considera inviable desde que hoy por hoy no parece existir la posibilidad de que se ceda en el territorio ya conquistado.

Además, el esfuerzo de Putin por confeccionar una Rusia con una identidad nueva, a partir de los retazos de su historia, y hacer de ella una potencia respetada, no deja otra alternativa que ganar esta guerra. De ello depende que las continuas referencias a la historia del mandatario ruso no se descubran como invocaciones ingeniosas a un pasado reinventado que acabe condenando a su pueblo a una nueva época de decadencia. Esto podría significar el final de Putin, dado que, citando nuevamente a Marx: «*la historia se repite por primera vez como tragedia, pero la segunda vez como farsa*», y los rusos de hoy no son los de la década de los 70.

Con esta premisa, contemplar la posibilidad de la retirada rusa se saldría de cualquier razonamiento lógico debiendo de asumir que, independientemente del acuerdo o situación final que se pudiera alcanzar, Putin hace tiempo que «ya habría vencido».

Sí que es cierto que las ganancias relativas y la verdadera dimensionalidad de su victoria estarían aún por determinar, y dependerá sin duda de las pretensiones rusas del momento, o de incluso un posible nivel de ambición «renovado» de Putin si el bloque occidental continúa con esa aparente inefectividad. Esta es sin duda la cuestión que arroja la mayor incertidumbre y el desconcierto estratégico en Occidente dentro de las posibilidades reales de resolución del conflicto.

Además, habría que medir igualmente las consecuencias de este escenario en el contexto regional, en tanto que una retirada rusa podría hacer que China reforzara su constatada «neutralidad pro rusa»[51] con un apoyo aún más explícito al Kremlin (máxime si la continuidad de Putin se viera amenazada)[52].

En el segundo escenario Rusia se impondría finalmente a Ucrania forzando una capitulación del país. En este caso es importante tener en cuenta las formas que tendría Rusia de imponerse a Ucrania. La manera de obtener la victoria es importante porque las consecuencias podrían ser de diversa naturaleza. Por ejemplo, si Rusia se mostrara más asertiva en el uso del armamento nuclear táctico para doblegar a las fuerzas ucranianas, la alianza que mantiene actualmente con China podría verse comprometida y provocar el aislamiento de Putin. No hay que olvidar que, para la consecución de sus intereses estratégicos, a China le interesa exportar una imagen de sí misma de socio confiable y garante de la estabilidad global.

Por otro lado, si la victoria viniera como consecuencia de la rendición de Ucrania en el campo de batalla y por medios convencionales, el gran objetivo de construcción de la identidad rusa y su refuerzo como imagen de nación poderosa (sobreponiéndose por fin a la opresión de Occidente), causaría un gran calado en el pueblo ruso, reforzando el liderazgo interno y conformando un nuevo tablero geopolítico mundial donde Rusia quedaría proclamada *de facto* como la nación más peligrosa del mundo[53].

El tercer escenario representa un caso paradigmático de «conflicto congelado» en donde finalmente se lograría un Status Quo y una zona de exclusión fronteriza posibilitando la formación de un corredor Azov-Crimea que sirviera a los intereses estratégicos de Rusia. A cambio, Rusia se comprometería a no continuar ganando terreno con la invasión, siendo esta solución (de dudosa fiabilidad), lo más parecido a una política de apaciguamiento que acabaría siendo una mala inversión de futuro[54].

En esta situación, Occidente tendría que asumir la anexión del territorio ya conquistado imposibilitando definitivamente un acuerdo de paz justo para Ucrania. Esta victoria parcial podría convertirse en una victoria más completa si Ucrania confirmara finalmente

[51] Sentido geopolítico: la «neutralidad prorrusa» de China – Red de Estudios Globales Atlas-Polaris
[52] Colom, G., Baqués, J. (2023) Óp. Cit.
[53] En tanto que quedaría demostrado que la agresividad y las acciones ofensivas proporcionan un rédito estratégico que abre las puertas a su aplicación en el futuro.
[54] Rodríguez Suanzes, G. (2025) «La Gran estrategia estadounidense y el Realismo en el Siglo XXI ¿Declive o Hegemonía?» Documento de opinión 38/2025. IEEE, 2025

su neutralidad y abandonara las intenciones de ingresar tanto en la OTAN como en las instituciones europeas.

El problema es que la consecución de este escenario le otorgaría la posibilidad a Rusia de evolucionar hacia la final capitulación de Ucrania (segundo escenario), en tanto que, como se ha dicho anteriormente, la incertidumbre de las actuales pretensiones rusas y la posible evolución en su nivel de agresividad dejaría a Occidente sin la posibilidad de recuperar (si es que alguna vez la tuvo), la iniciativa estratégica que hace falta para vencer.

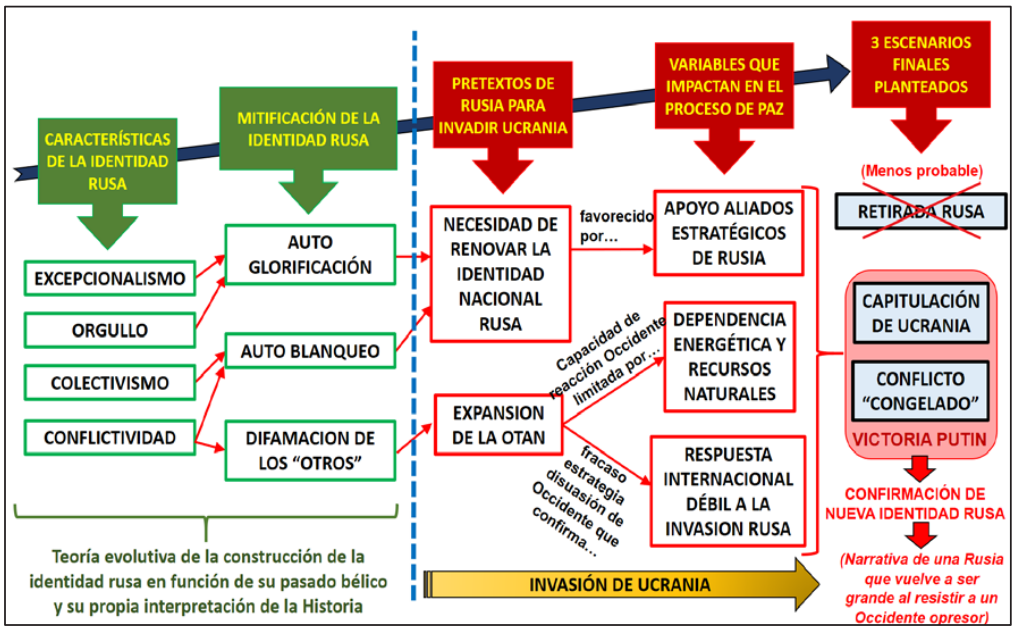


Figura 1. Cuadro resumen de las teorías de la búsqueda de identidad rusa en el contexto de la guerra de Ucrania. (Fuente: elaboración propia)

Otro punto de vista: La ambición personal de Putin y su futura sucesión en el Poder

De todo lo planteado hasta ahora, se deduce que las aspiraciones actuales de Putin parecen enfocadas al interés nacional de devolver a Rusia a un lugar privilegiado en el Orden Internacional, y de erigirse como esa gran Potencia que logró resistir de manera estoica las injusticias de Occidente.

Sin embargo, desde un punto de vista más personalista, la ambición de Putin podría ir más allá de una razón puramente «patriótica» y buscar también ser recordado como el gran salvador e instigador del resurgimiento identitario ruso. Esto implicaría que, además

de la victoria en Ucrania, Putin tendría que consolidar un cambio de régimen necesario para Rusia que la aísle definitivamente de Occidente. La consecución de este objetivo se entiende que solo sería posible asegurando un buen legado[55].

Esto implicaría que, en su estrategia a largo plazo, Putin estaría pensando actualmente en su posible sucesor, que tendría que ejercer una política continuista de firme oposición a Occidente como llave para mantener la vitalidad identitaria de Rusia y ese renovado estatus de superpotencia.

Por tanto, la pregunta que cabe plantearse es ¿La victoria de Rusia en Ucrania supondría realmente el final de la guerra? Si estamos en lo cierto respecto a las ambiciones de Putin la respuesta es no. Supondría el final de la guerra con Ucrania – al menos por el momento –, pero no con Occidente, y si el legado de Putin prevalece, es cuestión de tiempo que volvamos a ver una nueva ofensiva o invasión en territorio europeo.

La mejor opción para Europa es por tanto que a Rusia le vaya «mal» una vez que Putin deje de ser presidente, ya que daría pie a la posibilidad de un nuevo gobierno ruso más cercano a Europa[56] en aras de evitar una nueva época de decadencia rusa. Esta posibilidad constituye hoy sin duda una de las mejores bazas de Europa y Ucrania para seguir resistiendo al invasor.

Conclusiones

De entre los factores clave que dificultan la resolución de la guerra en Ucrania se encuentra un fuerte componente de construcción y manipulación de la identidad nacional rusa. Esta búsqueda de redefinición identitaria ha hecho del conflicto ucraniano un fenómeno persistente y difícil de resolver, muy alejado de perspectivas de paz duraderas y, por ende, de un posible final de la confrontación histórica que mantienen Rusia y Occidente.

[55] «*Putin no está dispuesto a parar una invasión que, entre otras cosas, le sirve para imponer a sus sufridos conciudadanos el régimen autocrático que, como todos los dictadores que en el mundo ha habido, quiere disfrutar de por vida y, además, dejar por legado*». Rodríguez Garat, J. (El Debate) https://www.eldebate.com/internacional/20250709/ucrania-despues-huracan-trump_315082.html

[56] «*Hitler solo ha sido uno más del montón de ilusos que han soñado con un Reich que duraría mil años. Todos ellos han fracasado y también lo hará* ***Putin*** *—con el tiempo, Rusia volverá a ser una democracia— pero, por desgracia, será la humanidad quién pague el precio y no el verdadero culpable*». (Ibídem)

La teoría del constructivismo refuerza esta conclusión y amplía la visión del Realismo que defiende que los estados se centran únicamente en la búsqueda de equilibrio de poder y en la persecución unos intereses nacionales muy definidos – como la supervivencia y el aumento de cuota de poder relativo –, que operan al margen de una identidad nacional considerada preexistente e inmutable desde la perspectiva realista.

La estimulación del nacionalismo ruso mediante narrativas adecuadas, creación de mitos y manipulación de la historia, constituye el verdadero sustento motivacional del conflicto desde el punto de vista constructivista, y nos ayuda a entender un poco mejor los objetivos y aspiraciones de esta nación tan compleja, pero, sobre todo, nos ayuda a entender por qué es tan difícil derrotarla.

En este contexto, los obstáculos que presenta Occidente para desarrollar las estrategias más adecuadas contra Rusia son bien conocidas por el Kremlin, que los emplea a su favor desarrollando unos postulados del discurso ruso de victimización por el expansionismo de la OTAN y de negación de la identidad soberana propia de Ucrania, que junto a las apelaciones a su pasado histórico constituyen las principales narrativas para la construcción de esa nueva identidad nacional.

Entre los obstáculos mencionados destaca el papel poco productivo de la UE en la gestión de la crisis, ya sea como actor de sanciones o en la asistencia a Ucrania, y sus limitaciones debido a las disparidades internas y dependencia de recursos rusos. Todo ello impacta en el planeamiento y desarrollo de acciones decisivas que vislumbren un final definitivo de la guerra y una paz perdurable para Europa.

Además, la llegada de Trump ha provocado una falta de consenso claro dentro de la OTAN y un alejamiento de la UE, que condiciona aún más la efectividad de la respuesta occidental y ha complicado los esfuerzos para alcanzar una solución negociada.

Basado en el análisis efectuado, resulta realmente complicado predecir las posibles trayectorias del conflicto de Ucrania y mucho menos las opciones para una resolución pacífica. Si damos por válida esa voluntad de «perpetuación» por parte del Kremlin (sustentado por esa redefinición constante de su identidad), el desarrollo del conflicto quedaría supeditado a las distintas formas de evolución de los métodos de la guerra, desde lo convencional y lo híbrido (lo estamos viendo con el empleo de drones), hasta la posibilidad de empleo de armamento nuclear.

Con esta premisa los posibles escenarios a futuro tendrían como factor común la potencialidad de redefinir drásticamente las relaciones internacionales, y muy especialmente (por lo que afecta e interesa a Rusia), el papel de China.

Por tanto, con la situación del panorama estratégico global – teniendo en cuenta las variables planteadas – y mientras el bloque Occidental no gane la iniciativa estratégica, es muy difícil pensar que Rusia no saldrá de una manera u otra más fortalecida que antes.

La suma de todos los aspectos analizados nos arroja finalmente dos posibles conclusiones. La primera es que la «perpetuación» (intencionada) del conflicto parece más probable que la «perpetuidad» (incontrolada) del mismo, y la segunda es que Occidente parece abocado a que, solo si Putin golpea otra vez, se logrará quizá desatascar los mecanismos adecuados para activar una defensa eficaz en Europa.

*Gonzalo Rodríguez Suanzes**
Capitán de Fragata
Departamento de Estrategia, Seguridad y Defensa de la ESFAS.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

112/2025 19 de diciembre de 2025



Alberto Pérez Rodríguez *

Cómo China aplica tácticas de guerra económica dentro de la doctrina de guerra irrestricta

Como China aplica tácticas de guerra económica dentro de la doctrina de guerra irrestricta

Resumen:

Este documento trata de analizar cómo China aplica estrategias de guerra económica dentro del marco de la doctrina de guerra irrestricta, para alcanzar sus objetivos geopolíticos sin necesidad de confrontación militar directa. El estudio detalla cómo China ha transformado su modelo económico desde el subdesarrollo hacia una potencia industrial, apoyándose en políticas estatales a largo plazo, subvenciones estratégicas y un modelo empresarial hipertrófico. La estrategia de China está guiada por el objetivo de convertirse en la potencia hegemónica mundial para 2049, fecha simbólica del centenario de la República Popular China. Además, se estudian que tácticas no convencionales aplica China con el fin de debilitar a sus rivales, especialmente Estados Unidos y sus aliados.

Palabras clave:

Guerra irrestricta, Guerra económica, Espionaje industrial, Cadenas de suministro, Hegemonía 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.

Alberto Pérez Rodríguez

How China applies economic warfare tactics within the doctrine of unrestricted warfare

Abstract:

This document aims to analyze how China applies economic warfare strategies within the framework of the doctrine of unrestricted warfare to achieve its geopolitical objectives without the need for direct military confrontation. The study details how China has transformed its economic model from underdevelopment into an industrial powerhouse, relying on long-term state policies, strategic subsidies, and a hypertrophic business model. China's strategy is guided by the goal of becoming the world's hegemonic power by 2049, a symbolic date marking the centenary of the People's Republic of China. Additionally, the study examines the unconventional tactics China employs to weaken its rivals, particularly the United States and its allies.

Keywords:

Unrestricted Warfare, Economic Warfare, Industrial espionage, Supply Chains, Geopolitical hegemony

La doctrina de la Guerra Irrestricta

La guerra irrestricta es un término que acuñan los coroneles del Ejército Popular de Liberación de China, Qiao Liang y Wang Xiangsui en 1999[1]. Su fundamento se basa en el estudio del desarrollo de los diferentes conflictos bélicos a lo largo de la historia de la humanidad, así como de variables comunes que se repiten en el tiempo (como el elevado coste económico de mantener grandes ejércitos o realizar campañas militares), llegando a la conclusión que, en la era contemporánea, los conflictos armados son cada vez menos violentos mientras que la violencia pasa a ejercerse (o se intensifica) en otras dimensiones no militares como el ámbito político, económico o tecnológico.

Bajo esta premisa, se llega a la conclusión de que, para poder derrotar a un enemigo militar o tecnológicamente superior, no se puede emplear la fuerza militar en contraposición, sino que se debe competir evitando la confrontación militar y dedicando los esfuerzos a todo tipo de tácticas no convencionales que puedan debilitar al enemigo progresivamente.

Existe cierto paralelismo entre el Arte de la Guerra de Sun Tzu y la guerra irrestricta, para Sun Tzu la guerra debe ganarse antes de que el enemigo se dé cuenta de que está en guerra. La guerra irrestricta aplica de forma práctica y moderna este principio y lo incorpora como un eje fundamental de su doctrina, que Liang y Xiangsui resumen en: «*La mejor guerra es aquella que se gana sin disparar una sola bala. El campo de batalla del siglo XXI está en todas partes, y cualquiera puede ser un soldado*».

Aunque no excluye el uso de la fuerza militar, la guerra irrestricta la relega a un rol secundario, subordinado a tácticas híbridas y no convencionales. Esta doctrina traspasa los límites tradicionales mediante la creatividad, generando sorpresa y legitimando el uso de medios no ortodoxos bajo la lógica de que el fin justifica los medios. Así, cualquier recurso tanto militar como civil puede convertirse en arma («armamentización»)[2], configurando un escenario de conflicto sin reglas.

[1]. LIANG, Qiao y XIANGSUI, Wang, Unrestricted Warfare, PLA Literature and Arts Publishing House, febrero 1999, Beijing. Versión traducida del chino por FBIS, disponible en: https://www.c4i.org/unrestricted.pdf.
[2] .Concepto traducido del inglés «weaponization», desarrollado en: GALEOTTI, Mark, «Todo es un arma», Desperta Ferro ediciones, Madrid, 2023.

Convencionales	No convencionales	
Militares	**Híbridas**	**No militares**
Guerra Convencional	Ciberguerra	Trade War
Guerra Atómica	Guerra de Inteligencia	Guerra Financiera
Guerra Bio-química	Guerra de drogas	Guerra Cultural
Guerra Espacial	Guerra Psicológica	Guerra Legal
Guerra Electrónica	Guerra Diplomática	Guerra de Información
Guerra de guerrillas	Guerra Ambiental	Guerra Energética
Terrorismo	Guerra de redes	

Tabla 1. Categorización de tácticas según Wang y Qiao. (Elaboración propia)

La economía como arma en el marco de la guerra irrestricta

La guerra económica se entiende como un concepto paraguas que engloba variantes como la guerra comercial o financiera. Es una táctica central dentro de la guerra irrestricta, al permitir desestabilizar al adversario sin recurrir a medios convencionales y hacerlo a un bajo coste.

Según Liang y Xiangsui: «*Si las guerras del pasado se libraban entre soldados y armamento, las guerras del futuro pueden ser libradas a través de operaciones bursátiles o bloqueos financieros*». Este planteamiento encierra diferentes ideas clave:

Los mercados y las cadenas de valor se han convertido en los nuevos escenarios de confrontación, cuyo propósito no es competir, sino debilitar o destruir al oponente. Asimismo, elementos económicos aparentemente neutrales (como bolsas, divisas o instituciones financieras) pueden ser «armamentizados» para provocar crisis sistémicas mediante tácticas especulativas, encubiertas o manipuladoras; o bien empleados directamente como instrumentos de agresión dentro de un marco de guerra híbrida.

En última instancia, dominar el sistema económico permite moldear el orden internacional de forma más eficiente, menos costosa y más aceptable socialmente que mediante la conquista militar. En este contexto, la alianza entre Estado y empresas es esencial. El gobierno dirige la estrategia y provee apoyo, mientras el sector privado actúa como instrumento operativo en el entorno global.

El contexto de China

En el año 2000, China era un país subdesarrollado, sin peso relevante a nivel internacional ni económico. 25 años más tarde, China es un país de primer nivel. ¿Qué ha sucedido? Estableciendo un plan nacional de desarrollo a largo plazo, China se aprovechó del modelo de deslocalización que estaban realizando las empresas occidentales, gracias principalmente a su mano de obra barata, y capitalizó las inversiones extranjeras para construir infraestructuras nacionales y mejorar la educación de su población.

Además, a través de un modelo empresarial de joint-venture[3], sus empresas aprendieron de la tecnología occidental, copiándola, y después produciendo bienes de alto valor añadido más baratos que comenzaron a rivalizar con los productos occidentales.

La economía china sigue un modelo de economía planificada por el Estado, que se ha traducido en planes concretos como los programas «Made in China 2025»[4] (modernización de la industria manufacturera) o «China Standards 2035»[5] (dominio de estándares tecnológicos), dentro de una tradición de planificación económica heredada de los planes quinquenales iniciados tras el «Gran Salto Adelante» de 1958-62. Sin embargo, su plan más ambicioso es la iniciativa de la «Ruta de la Seda» o «Belt And Road Iniciative» (BRI), la cual busca crear una red de conexiones marítimas, terrestres, aéreas y cibernéticas para todo tipo de bienes y mercancías a lo largo del mundo, siendo China el punto de partida o final de las mismas.

No obstante, los planes chinos no se pueden entender sin comprender su proyecto de nación a largo plazo:

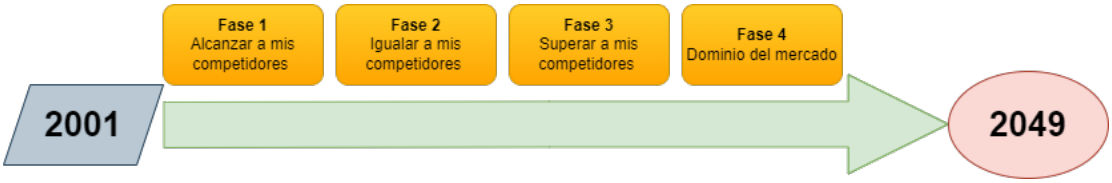


Figura 1. Estrategia a largo plazo de China. Elaboración propia.

[3]. Este término hace referencia a la unión de carácter temporal de dos o más empresas, con intereses convergentes, con el objetivo de obtener algún tipo de ventaja competitiva que les proporcione una ganancia que de otra manera seria más costosa o difícil de alcanzar.

[4] Consejo de Estado de la República Popular China, «Hecho en China 2025», mayo 2015. Disponible en: https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm. Consultado el 12.10.2025.

[5] Consejo de Estado de la República Popular China, «Esquema de Desarrollo de la Normalización Nacional», octubre 2021. Disponible en: https://www.gov.cn/zhengce/2021-10/10/content_5641727.htm. Consultado el 12.10.2025.

Esta estrategia lo que pretende es convertir a China en la potencia hegemónica mundial indiscutible para 2049, coincidiendo con el aniversario del centenario de la creación de la República Popular china. Además, se debe tener en cuenta que la cuestión de Taiwán está incluida dentro de este plan. China cuenta haberse reunificado con la isla para la misma fecha, siendo esta materia de interés geopolítico nacional. En la actualidad nos encontramos entre las fases 2 y 3, donde se puede decir que se encuentra el punto de inflexión.

Para llegar a la situación actual, China ha realizado (y sigue realizando) una combinación de herramientas económicas y políticas para influir en otras naciones y en sus políticas. Los objetivos principales de China son las empresas occidentales, sobre todo aquellas que son referentes en algún sector o campo, y que pueden ejercer competencia contra sus empresas nacionales; así como el control de recursos y tecnologías con las que poder dominar las cadenas de suministro y producción mundiales.

China busca competir contra Estados Unidos para posicionarse como la principal potencia del mundo. Para ello, mantiene una estrategia dirigida desde el gobierno de manera centralizada, utilizando sus recursos nacionales para dominar los mercados globales y las cadenas de suministro estratégicas, limitando la competencia extranjera y aumentado la dependencia de otras naciones respecto a China.

Esta estrategia en líneas generales pasa por fortalecer la posición de China y alcanzar un mayor dominio global de las cadenas de suministro críticas, tanto en bienes que puede suministrar a un precio más bajo que otros, como en su capacidad de producción a mayor escala.

Según la Agencia de Inteligencia para la Defensa de los EE.UU. (DIA), «*China está empleando complejas tácticas que involucran a todo su gobierno, con operaciones militares, económicas y de influencia coercitivas que no llegan a la guerra; para demostrar su posición y fuerza frente a otros, reservando herramientas más destructivas para un conflicto a gran escala. Es probable que Pekín amplíe estas tácticas para avanzar en la unificación con Taiwán, proyectar poder en Asia Oriental y revertir la percibida hegemonía estadounidense*»[6].

[6] . DIA, «2025 Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community», marzo 2025. Disponible en: https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2025-Unclassified-Report.pdf. Consultado el 13.05.2025.

Aunque pueda parecer que China no tiene una postura geopolítica agresiva en comparación con otras potencias como Rusia o Irán, se puede reconocer que China mantiene una estrategia gradual y pragmática, orientada a alcanzar sus objetivos mediante acuerdos bilaterales y cooperación selectiva con EE.UU. y sus aliados, mientras utiliza mecanismos económicos y diplomáticos que, de forma indirecta, limitan la influencia estadounidense en el sistema internacional.

Pese a los múltiples indicios analizados desde una perspectiva occidental, el gobierno chino, a través del MFA y Xinhua, mantiene un discurso donde se afirma que sus políticas exteriores y tecnológicas responden a principios de cooperación pacífica y desarrollo compartido, este discurso es mantenido por representantes diplomáticos y comerciales en aquellos foros donde estos participan.

Su gran ventaja es que no se puede afirmar al cien por cien que China esté empleando la doctrina de la guerra irrestricta contra los EE.UU. y sus aliados, sin embargo, mediante el estudio de las diferentes acciones por separado llevadas a cabo por China a lo largo de todo el mundo, se pueden identificar métodos que coindicen con la doctrina de la guerra irrestricta. Por lo tanto, si no están empleando exactamente la doctrina, si se puede afirmar que están realizando acciones bajo una filosofía muy similar.

Los métodos de guerra económica que aplica China

A continuación, se presentan las principales tácticas de guerra económica empleadas por China contra otros países. Aunque no es una lista exhaustiva, ilustra patrones clave. Muchas de estas acciones no se dirigen directamente a los gobiernos, sino a sus sociedades (ciudadanos y empresas) con el objetivo de debilitarlos de forma indirecta y desestabilizar al Estado.

Según el Centro Europeo de Excelencia para la Lucha contra las Amenazas Híbridas[7], la amenaza china sobre Occidente se puede evaluar en tres niveles:

(Primer nivel). A nivel sistémico de manera indirecta (introduciendo instituciones, valores y normas paralelas). Ej: La Iniciativa de la Franja y la Ruta, además de infraestructuras,

[7] . AUKIA, J., & INGIBERGSSON, R, «Threat potential in the economy: from vulnerabilities to China's increased coercion», 2023, Helsinki, Hybrid CoE Trend. Documento disponible en: https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2023/06/20230612-Hybrid-CoE-Trend-Report-10-Threat-potential-in-the-economy-WEB.pdf. Consultado el 22.04.2024.

promueve normativas alternativas a través de «Memorandos de Entendimiento» (MoUs) y contratos bilaterales con estrictos requisitos de confidencialidad. El caso de la carretera Norte-Sur en Kirguistán ilustra este patrón: el contrato incluía cláusulas legales, como la prohibición de participar en el Club de París en caso de renegociación de la deuda, lo que permite a China aislar al país de mecanismos multilaterales de reestructuración y fortalecer su poder de negociación bilateral[8].

(Segundo Nivel). A nivel nacional de manera directa (mediante sanciones, embargos, boicots y denegaciones de acceso a los mercados). Ej. En 2021, China suspendió sus relaciones comerciales con Lituania y boicoteó empresas europeas que tuvieran componentes lituanos, como represalia por permitir una oficina de representación de Taiwán en Vilna[9].

(Tercer Nivel). A nivel operativo utilizando medios legales e ilegales para obtener ventajas y beneficios económicos. Ej: el empleo de estudiantes para el robo de tecnología.

En cuanto al nivel uno, estamos hablando de poder blando[10]. En cuanto al nivel dos, es necesario que China alcance un grado de geopoder suficiente tanto a nivel de recursos, como capacidades e influencia, que le permita ejercer medios coercitivos contra otros actores estatales. Este nivel ya ha sido alcanzado con respecto a algunos sectores y mercados.

Algunas de las tácticas empleadas que han sido identificadas (y que pueden ser encuadradas dentro de las anteriores categorías) son:

[8] Journal of Public & International Affairs of Princeton University, «Is the Devil in the Details? A Rare Look into a BRI Contract in Kyrgyzstan», mayo 2023. Disponible en: https://jpia.princeton.edu/news/devil-details-rare-look-bri-contract-kyrgyzstan. Consultado el 11.10.2025.

[9] Center for Strategic and International Studies (CSIS), «China's Economic Coercion: Lessons from Lithuania», 6 de mayo de 2022. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/chinas-economic-coercion-lessons-lithuania. Consultado el 25.07.2025.

[10]. NYE, Joseph, «Soft power: the origins and political progress of a concept», febrero 2017. Disponible en: https://www.nature.com/articles/palcomms20178#. Consultado el 14.03.2024.

El «Espionaje Mosaico»

Ideado por la CIA[11], la metodología de «espionaje mosaico», es un término empleado para referirse a la recolección fragmentada de información, que combina fuentes legales e ilegales diseminadas en diversos orígenes, pero que, combinadas y contrastadas, pueden construir inteligencia útil. Esta técnica se ha perfeccionado mediante el uso de big data e inteligencia artificial. El enfoque chino de esta estrategia utiliza masivamente HUMINT (aunque no exclusivamente), a través de agentes distribuidos globalmente, conocidos como «human waves»[12].

El objetivo principal son empresas y académicos occidentales[13], especialmente en sectores tecnológicos estratégicos. Robar secretos industriales permite a China eludir las costosas fases de I+D, obteniendo así una ventaja competitiva.

El MSS (Ministerio de Seguridad del Estado) [14], también llamado «Gouanbu», lidera estas operaciones. Se estima que cuenta con unos 100.000 agentes entre civiles y militares.

Las tácticas empleadas por la inteligencia china son diversas y combinan recursos humanos, tecnológicos y económicos. Una de las más extendidas es el uso de la diáspora, los viajeros, los estudiantes[15] y las delegaciones comerciales como cobertura para actividades de espionaje, en ocasiones con la colaboración de organizaciones criminales. En este marco destaca la adquisición de «golden visas» [16] en Europa, utilizada para infiltrar agentes en regiones estratégicas con activos tecnológicos sensibles.

---

[11] Lawfare Media, «The 'Mosaic' Method and the Value of CIA Names to U.S. Adversaries», febrero 2025. Disponible en: https://www.lawfaremedia.org/article/the--mosaic--method-and-the-value-of-cia-names-to-u.s.-adversaries. Consultado el 15.10.2025.

[12]. Del inglés: «oleadas humanas»

[13]. BBC News, «Cómo China consigue robarle sus secretos tecnológicos a Estados Unidos», 26 enero 2023. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-64355527.

[14] . SAENZ, Alvaro, «Inteligencia Estratégica: China. Partido Comunista chino y Ministry of State Security, panorama actual y perspectivas futuras», octubre 2017. Disponible en: https://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/inteligencia-estrat%C3%A9gica-china-partido-comunista-chino-y-ministry-state-security-panorama-1. Consultado el 23.04.2024.

[15] . Infobae, «Alemania alertó sobre los riesgos de espionaje de los estudiantes chinos», julio 2023. Disponible en: https://www.infobae.com/america/mundo/2023/07/30/alemania-alerto-sobre-los-riesgos-de-espionaje-de-los-estudiantes-chinos/. Consultado el 07.05.2024; y La Razón, «Estudiantes chinos en EEUU, el caballo de Troya de Xi», marzo 2021. Disponible en: https://www.larazon.es/opinion/20210326/ossqz4p4rfdjhplx53tti2gwre.html. Consultado el 07.05.2024.

[16] . The Times, «Ninety per cent of 'golden visa' applicants from China via agents», marzo 2024, Disponible en: https://www.thetimes.com/world/ireland-world/article/ninety-per-cent-of-golden-visa-applicants-from-china-via-agents-nw8brtqnv?region=global. Consultado el 07.05.2024.

Otro pilar esencial es el espionaje académico, articulado a través de estudiantes centrados en áreas STEM o de invitaciones a científicos extranjeros con el fin de obtener conocimiento de valor estratégico. Paralelamente, se emplean técnicas de reclutamiento de expertos extranjeros[17] mediante sobornos u ofertas de colaboración encubierta, junto con la explotación sistemática de fuentes abiertas (como bases de datos académicas no clasificadas) para recopilar información útil.

Finalmente, el ciberespionaje[18] constituye un componente clave del dispositivo, con el apoyo del Ejército Popular de Liberación y la elaboración de manuales físicos[19] destinados a formar a ciudadanos en técnicas de ciberataque adaptadas al país objetivo.

Asimismo, China ha innovado con espionaje marítimo, usando flotas pesqueras[20] para recopilar señales (ELINT/SIGINT) y manipular infraestructuras como grúas portuarias[21]. También ha integrado capacidades de vigilancia en aplicaciones móviles como TikTok[22] y en cables submarinos estratégicos[23], alineados con la iniciativa de la Franja y la Ruta.

Compra de Competidores

China utiliza la adquisición de empresas extranjeras (competidoras o no) para acceder a tecnologías, procesos y conocimientos estratégicos[24]. Estas compras, así como la

17. La Razón, «China recluta a golpe de talonario a antiguos pilotos británicos para entrenar a militares chinos», octubre 2022. Disponible en: https://www.larazon.es/internacional/20221018/do345wgj2nef7azo46kmpiajte.html. Consultado el 07.05.2024.
18. Lisa Institute, «Ciberespionaje desde China», diciembre 2022. Disponible en: https://www.lisanews.org/ciberseguridad/ciberespionaje-desde-china/. Consultado el 08.05.2024.
19. Valencia Plaza, «El manual chino que enseña a 'hackear' empresas españolas o por qué seguir usando el fax», octubre 2023. Disponible en: https://valenciaplaza.com/valenciaplaza/elmanualchinoqueenseaahackearempresasespaolasoporqueseguirusandoelfax. Consultado el 08.05.2024.
20. Le Monde, «Misterios y potencia de la flota pesquera china», noviembre 2020. Disponible en: https://mondiplo.com/misterios-y-potencia-de-la-flota-pesquera-china. Consultado el 08.05.2024.
21. Infobae, «Alerta en los puertos de Estados Unidos: hallaron módems de acceso remoto en grúas fabricadas en China», marzo 2024. Disponible en: https://www.infobae.com/america/mundo/2024/03/07/alerta-en-los-puertos-de-estados-unidos-hallaron-modems-de-acceso-remoto-en-gruas-fabricadas-en-china/ . Consultado el 07.05.2024.
22. BBC, Entrevista a Bruce Schneier, experto en ciberseguridad de Harvard, abril 2023. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-65251036. Consultado el 08.05.2024.
23. Financial Times, «How the US is pushing China out of the internet's plumbing», junio 2023. Disponible en: https://ig.ft.com/subsea-cables/. Consultado el 08.05.2024.
24. El Confidencial, «China sigue comprando empresas en Europa a pesar del parón generalizado», abril 2021. Disponible en: https://blogs.elconfidencial.com/juridico/tribuna/2021-04-21/china-sigue-comprando-empresas-en-europa-a-pesar-del-paron-generalizado_3042732/. & Bloomberg, «The Mysterious Chinese Company Worrying the World», diciembre 2017. Disponible en: https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-12-17/the-mysterious-chinese-company-worrying-the-world-quicktake-q-a. Consultados el 14.05.2024.

participación en consejos de administración, permiten obtener secretos comerciales, aumentar cuota de mercado y debilitar a la competencia.

Paralelamente, invierte en sectores clave como infraestructuras y tecnología para generar dependencia económica e influencia política. Aprovechándose del libre comercio y la globalización, operando dentro del marco normativo internacional sin levantar sospechas.

Otra táctica es el cultivo y cooptación de decisiones (empresarios, políticos o altos funcionarios) [25], mediante sobornos o presión, con el objetivo de que promuevan políticas favorables a Pekín desde posiciones de poder. Esta práctica ha sido detectada en varios países europeos[26].

En contraste, China bloquea inversiones occidentales que considere una amenaza para la soberanía del Partido Comunista. La estrategia de Xi Jinping prioriza la lealtad interna, lo que limita la apertura y transparencia del país y complica su proyección global.

El modelo competitivo empresarial chino

El modelo de economía planificada tiene una serie de particularidades que merecen ser descritas. En primer lugar, los potenciales empresarios e inversores chinos deben escoger entre una serie de sectores estratégicos de interés para el gobierno, como posibles empresas que se pueden levantar.

Las empresas que surgen tras el permiso gubernamental deberán competir en el mercado interior chino en unas condiciones de salvaje libre mercado, de tal forma que aquellas que logran prosperar son compañías altamente competitivas y son capaces de ofrecer productos de una calidad superior.

Tras esto, aquella empresa que demuestra ser más fuerte dentro de su sector a nivel interior, es escogida y apoyada de manera absoluta por parte del gobierno. Esto significa que esa empresa será subvencionada directamente por el Estado, o bien se le permitirá tener una serie de prebendas o beneficios que otras empresas no tienen, con el fin de

[25] . EFE, «Huawei, bajo el foco de la policía belga por posible corrupción en el Parlamento Europeo «, marzo 2025. Disponible en: https://efe.com/economia/2025-03-13/policia-belga-registra-sede-huawei-domicilios-posible-corrupcion-pe/. Consultado el 05.06.2025.

[26]. Welt, «Los propagandistas secretos de China», junio 2021. Disponible en: https://www.welt.de/politik/plus231814509/Politiker-Lobbyisten-Influencer-Chinas-heimliche-Propagandisten.html. Consultado el 14.05.2024.

que pueda salir al mercado internacional a competir de manera fuerte y agresiva. Este proceso ha dado lugar a la conformación de empresas con una capacidad financiera y de recursos excepcionalmente elevada, que pueden irrumpir con fuerza en los mercados internacionales y competir en condiciones de aparente equilibrio frente a las compañías que históricamente han ocupado posiciones dominantes en sus respectivos sectores.

En determinados sectores estratégicos, la política industrial china ha generado una dinámica de precios artificialmente subvencionados que permite a sus empresas mantener una posición competitiva incluso frente a altos aranceles o barreras comerciales. En la práctica, los subsidios estatales actúan como un colchón financiero que posibilita reducir precios hasta compensar el impacto arancelario, preservando la cuota de mercado exterior.

Esta estrategia, coherente con los planes industriales de largo plazo del gobierno chino, busca mantener la presencia en el mercado el tiempo suficiente para erosionar la rentabilidad de los competidores extranjeros, que carecen de un respaldo equivalente. Una vez consolidada la posición dominante, la estructura de precios puede reajustarse en función de los objetivos estratégicos nacionales, configurando un modelo de competencia asimétrica difícil de contrarrestar para las economías de mercado tradicionales[27].

En el caso de las compañías extranjeras que desean establecerse en China para producir bienes, el gobierno chino les obliga a compartir tecnología, capital y experiencia en manufactura. Este es el caso de las leyes de seguridad en China que exigen a empresas extranjeras que presenten su tecnología al gobierno chino para una revisión de seguridad nacional.

La lista de ejemplos empresariales es extensa, a continuación, se describen algunos ejemplos:

[27] U.S.- China Economic and Security Review Commission, «Risks, Rewards, and Results: U.S. Companies in China and Chinese Companies in the United States», febrero 2019. Disponible en: https://www.uscc.gov/hearings/risks-rewards-and-results-us-companies-china-and-chinese-companies-united-states. Consultado el 04.10.2025.

BYD, inicialmente era una empresa de baterías hasta que recibió apoyo del gobierno para convertirse en un gigante automotriz, superando en ventas a Tesla en varios trimestres de 2024 y 2025[28].

Huawei comenzó como una pequeña distribuidora de centralitas telefónicas en los años 80. Recibió apoyo financiero del Estado a través de bancos como el China Development Bank, con líneas de crédito estimadas en más de 30.000 millones de dólares[29]. Este respaldo le permitió desarrollar su capacidad de I+D y expandirse agresivamente en el mercado global de telecomunicaciones, ofreciendo precios sustancialmente inferiores a los de sus competidores (a costa de márgenes muy reducidos), gracias a la financiación estatal y créditos blandos[30].

Xiaomi fue fundada en 2010 como una startup de smartphones, y se benefició de incentivos fiscales, acceso a financiación privilegiada y otro apoyo gubernamental. En pocos años se posicionó como una de las principales marcas de smartphones del mundo, gracias a una estrategia de precios muy competitiva, que es sostenida gracias a la logística y cadenas de suministro chinas.

Shein se ha expandido globalmente aplicando un modelo de «ultrafast fashion»[31] sustentado en una estrategia de externalización intensiva y fijación de precios muy competitivos, apoyada en una estructura productiva doméstica altamente integrada y de competencia interna extrema. Este ecosistema industrial se beneficia de incentivos y subsidios (directos e indirectos) que reducen artificialmente los costes de producción, a la vez que opera bajo estándares regulatorios menos estrictos en materia ambiental y laboral que los vigentes en las economías occidentales[32]. Como resultado, el modelo logra una ventaja competitiva en costes que distorsiona las condiciones de competencia en el mercado global del textil.[33]

[28] Europa Press, «BYD supera a Tesla en ventas mundiales de eléctricos hasta septiembre por casi 390.000 unidades», octubre de 2025. Disponible en: https://www.europapress.es/motor/sector-00644/noticia-byd-supera-tesla-ventas-mundiales-electricos-septiembre-casi-390000-unidades-20251003170620.html. Consultado el 15.10.2025.
[29] DOU, Eva. «House of Huawei: Inside the Secret World of China's Most Powerful Company». Abacus. 2025.
[30] Congreso de EE.UU. «U.S. Restrictions on Huawei Technologies: National Security, Foreign Policy, and Economic Interests», mayo 2022. Disponible en: https://www.congress.gov/crs-product/R47012. Consultado el 04.10.2025.
[31] Modelo de negocio que consiste en el lanzamiento de grandes volúmenes de prendas de diferentes tipos a precios muy bajos, acelerando los ritmos de tendencia y consumo.
[32] U.S.- China Economic and Security Review Commission, «Shein, Temu, and Chinese e-Commerce: Data Risks, Sourcing Violations, and Trade Loopholes», marzo 2023. Disponible en: https://www.uscc.gov/research/shein-temu-and-chinese-e-commerce-data-risks-sourcing-violations-and-trade-loopholes. Consultado el 04.10.2025.
[33] El Economista, «Bruselas se propone terminar con la exención de tasas aduaneras de Temu y Shein». Febrero 2025. Disponible en: https://www.eleconomista.es/retail-consumo/noticias/13206184/02/25/bruselas-se-propone-

Lenovo inicialmente era una empresa estatal fundada por la Academia China de Ciencias. Tras una privatización parcial, siguió recibiendo apoyo estatal en forma de contratos gubernamentales, compras públicas, e incentivos para la adquisición de activos en el extranjero, como la compra de la división de PCs de IBM en 2005. Hoy es un actor dominante en el mercado de ordenadores.

Durante las tres últimas décadas, China ha concentrado con diferencia el mayor número de investigaciones antidumping a nivel mundial, superando ampliamente al resto de economías. Según los datos consolidados por la Organización Mundial del Comercio (OMC) entre 1995 y 2024, China acumula más de 1.700 casos, donde se le acusa de prácticas de competencia desleal e intervención estatal en la formación de precios.

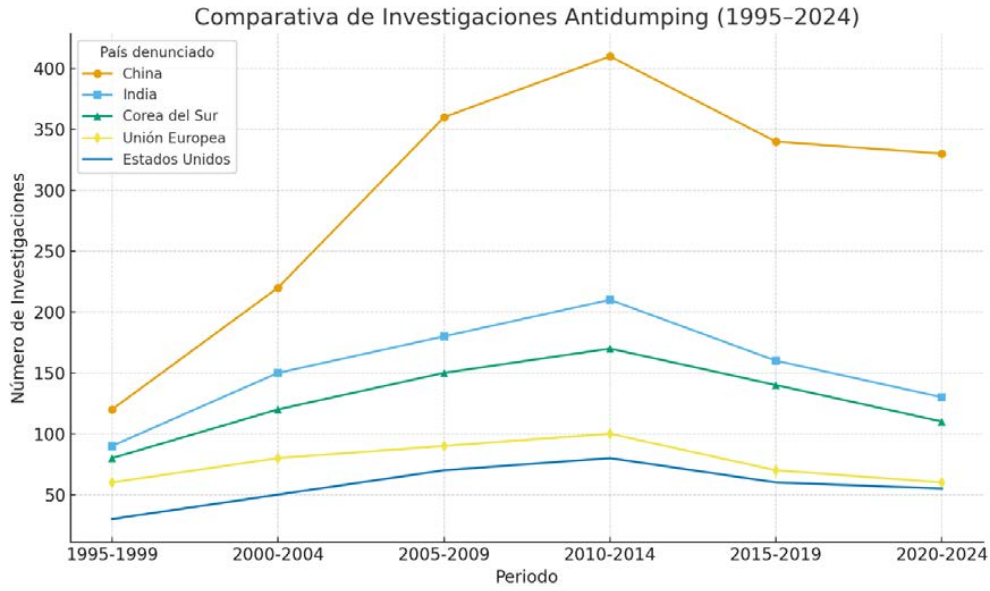


Figura 2. Comparativa y Evolución de Investigaciones Antidumping (1995–2024). Elaboración propia con datos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Dominio de las Cadenas de Suministro

El dominio de China sobre las cadenas de suministro críticas le permite ejercer coerción económica contra aquellos países que adoptan políticas contrarias a los intereses de Pekín. China está desarrollando un marco institucionalizado que permite ejercer

terminar-con-la-exencion-de-tasas-aduaneras-a-las-compras-online-de-menos-de-150-euros.html. Consultado el 29.07.2025.

represalias comerciales, donde el PCCh utiliza barreras comerciales, de inversión, regulaciones administrativas, logísticas, sanciones simbólicas (no oficiales) o técnicas, de forma selectiva contra individuos, empresas y sectores, junto con mensajes de advertencia y disuasión[34].

Particularmente, el dominio de China en el sector de la minería y el procesamiento de diversos materiales críticos constituye una amenaza, puesto que China ya cuenta con la capacidad de restringir el suministro e influir en los precios globales (controla entre el 50% y el 60% de la cuota de mercado de la minería y alrededor del 90% en la fase de procesamiento intermedio[35]). La IEA señala que[36], en 19 de los 20 minerales estratégicos, China domina el procesamiento con una cuota media cercana al 70 %. Por ejemplo, en litio, su capacidad de refinado se sitúa entre 50% y 70%.

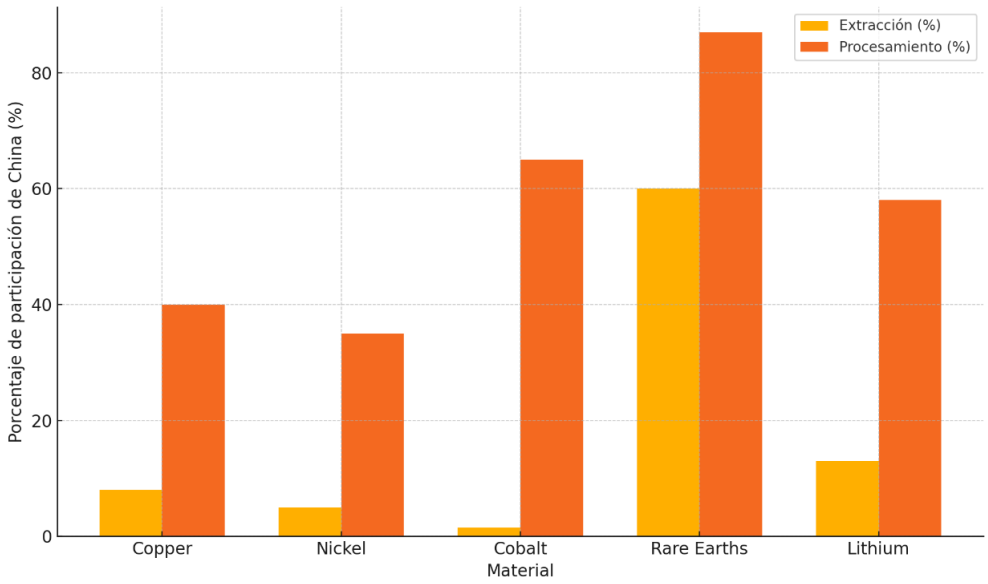


Figura 3. Participación de China en la extracción y procesamiento de minerales críticos. Elaboración propia con datos de World Economic Forum.

[34] Australian Strategic Policy Institute (ASPI), «China is still coercing Australia—with implicit threats», Julio 2025. Disponible en: https://www.aspi.org.au/strategist-posts/china-is-still-coercing-australia-with-implicit-threats/ . Consultado el 29.07.2025.
[35] Política Exterior, «La consolidación de las tierras raras en China es motivo de preocupación», junio 2022. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/la-consolidacion-de-las-tierras-raras-en-china-es-motivo-de-preocupacion/. Consultado el 05.06.2025.
[36] IEA, «Global Critical Minerals Outlook 2025», mayo 2025. Disponible en: https://www.iea.org/reports/global-critical-minerals-outlook-2025. Consultado el 12.10.2025.

En este contexto, el monopolio chino sobre las tierras raras constituye uno de los instrumentos geoeconómicos más críticos del siglo XXI. China concentra aproximadamente el 60 % de la producción mundial y más del 85 % de la capacidad global de refinado[37], lo que le otorga una posición casi hegemónica en la cadena de suministro de materiales esenciales. Estos elementos son indispensables para la fabricación de microchips, baterías, motores eléctricos, paneles solares, turbinas eólicas, satélites, misiles y dispositivos electrónicos de consumo.

La decisión de prohibir o limitar las exportaciones de tierras raras provocaría un impacto inmediato y disruptivo en la industria tecnológica y energética mundial, paralizando la producción de componentes estratégicos (tanto civiles como militares) y comprometiendo la transición energética global. Este control sobre materias clave actúa, por tanto, como una herramienta de coerción estructural, al permitir a Pekín condicionar el ritmo y la seguridad de las cadenas de valor críticas mundiales.

China ha mostrado en el pasado su disposición a restringir el acceso global a sus recursos minerales como respuesta a disputas geopolíticas (como el caso de 2010 de la disputa marítima con Japón[38], o la prohibición de exportación de minerales para semiconductores a EE.UU. de diciembre de 2024, en respuesta a los controles sobre máquinas de fabricación de chips y semiconductores avanzados[39]).

China está empleando un enfoque agresivo, combinando la dirección estatal del sector privado con la proyección exterior de los planes del gobierno, para convertirse en una superpotencia mundial en ciencia y tecnología, superar a Estados Unidos, conseguir la autosuficiencia y lograr mayores avances económicos, políticos y militares. El gobierno ha priorizado[40] sectores tecnológicos como la energía, la inteligencia artificial, la biotecnología, la computación cuántica y los semiconductores. Lo que parece indicar que

[37] Bloomberg, «Why rare earths are China's Trump card in trade war with US», octubre 2025 .Disponible en: https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-10-09/how-china-s-rare-earths-dominance-is-leverage-in-trump-s-trade-war. Consultado el 13.10.2025.

[38]. – Europa Press, «China prohíbe las exportaciones de tierras raras a Japón tras la disputa por el pesquero chino «, septiembre 2010 Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-china-japon-china-prohibe-exportaciones-tierras-raras-japon-disputa-pesquero-chino-20100923074651.html. Consultado el 05.06.2025.

[39] The New York Times, «¿Por qué China impone un embargo de minerales críticos a EE. UU.?», diciembre 2024. Disponible en: https://www.nytimes.com/es/2024/12/10/espanol/china-embargo-minerales-criticos.html . Consultado el 05.06.2024.

[40] Bloomberg, «Xi mulls new Made-in-China plan despite US call to rebalance «, mayo 2025. Disponible en: https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-05-26/xi-plans-new-made-in-china-effort-even-as-trump-aims-to-boost-us-manufacturing?srnd=homepage-europe. Consultado el 05.06.2025.

el país aspira a conseguir una posición monopolística de las tecnologías e industrias de valor añadido del futuro.

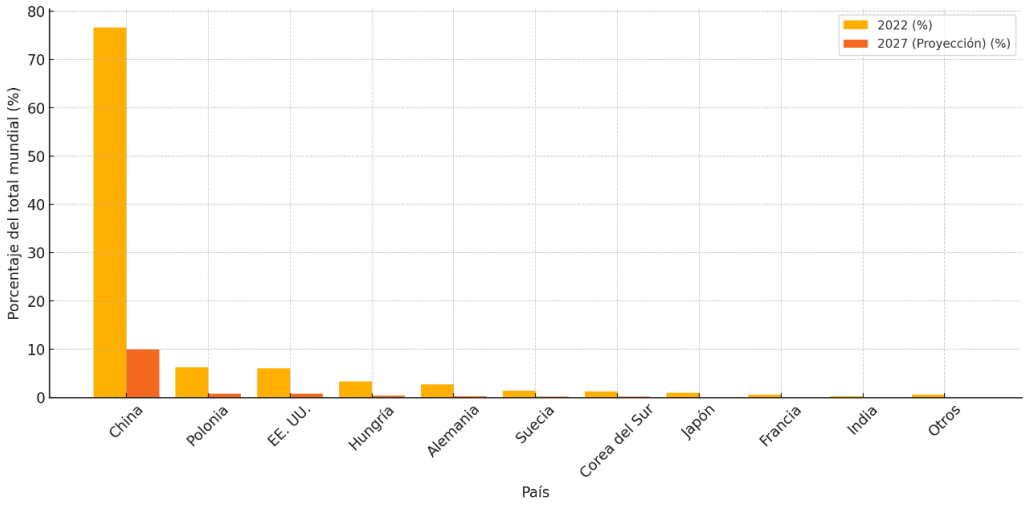


Figura 4. Capacidad de fabricación de celdas de baterías por país entre 2022 y la proyección para 2027**.** Elaboración propia con datos de VisualCapitalist.

Alcanzar esa posición, supone que China tendrá la ventaja tecnológica, energética, logística y financiera para competir internacionalmente con un nivel de competitividad sin precedentes, permitiendo que una vez que termine con la competencia pueda conseguir con facilidad mercados cautivos[41].

De hecho, la dependencia con China por parte de la Unión Europea ya es muy elevada en el caso de determinados productos. Por ejemplo, aproximadamente el 70% de los dispositivos móviles y el 92% de los ordenadores portátiles son importados desde China. Además, la UE es altamente dependiente de las importaciones chinas de electrodomésticos menores (96%), motores de pistón alternativo (97%), escaleras mecánicas y pasillos rodantes (96%), y radios (95%).

Es más, estas importaciones son muy difíciles de reemplazar con importaciones de otras regiones al carecer de las industrias que antiguamente las fabricaban en suelo europeo.

[41] Intereconomics, «EU Concerns About Chinese Subsidies: What the Evidence Suggests», 2024. Disponible en: https://www.intereconomics.eu/contents/year/2024/number/4/article/eu-concerns-about-chinese-subsidies-what-the-evidence-suggests.html. Consultado el 28.07.2025.

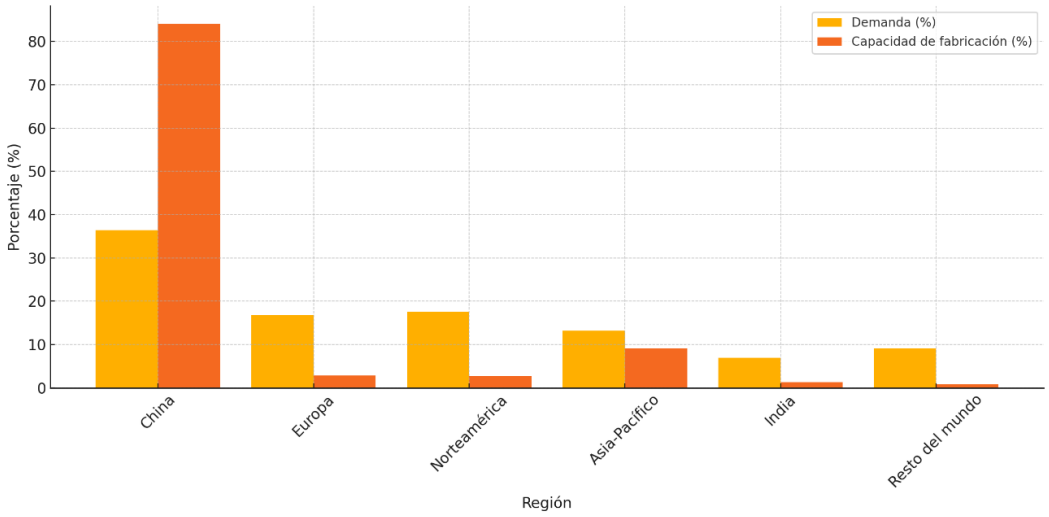


Figura 5. Comparativa entre la demanda y la capacidad de fabricación de paneles solares en 2022 por región. Elaboración propia con datos de la Agencia Internacional de la Energía.

La Comisión Europea advierte que los mecanismos estatales de apoyo industrial en China alteran las condiciones de competencia e impactan de forma transversal en la industria europea, afectando especialmente a sectores estratégicos como el acero y la metalurgia, la automoción, la industria química, la construcción, la cerámica y las TIC. La Comisión destaca[42] que la industria china compite con mayor intensidad en los mercados internacionales gracias a la financiación estatal, la energía subvencionada, la fijación de precios no alineados con el mercado y la aplicación de prácticas comerciales desleales. Estos efectos se enmarcan en las estrategias industriales y de planificación económica previamente mencionadas en este artículo. No obstante, la propia Comisión subraya que esta política también genera desequilibrios internos, como la sobrecapacidad productiva y las dificultades para colocar los excedentes manufacturados en el mercado global.

China utiliza su liderazgo en precios para ofrecer no solo sus productos manufacturados en mercados exteriores, sino también para la implantación de su tecnología. La instalación y uso de tecnologías chinas, así como el uso de su infraestructura, supone: a) la captación de un porcentaje de mercado mundial en detrimento de las cuotas

[42] Comisión Europea, «Documento de trabajo del personal de la Comisión sobre distorsiones significativas en la economía de la República Popular China a los efectos de las investigaciones de defensa comercial», abril 2024. Disponible en: https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2024)91&lang=en. Consultado el 01.10.2025.

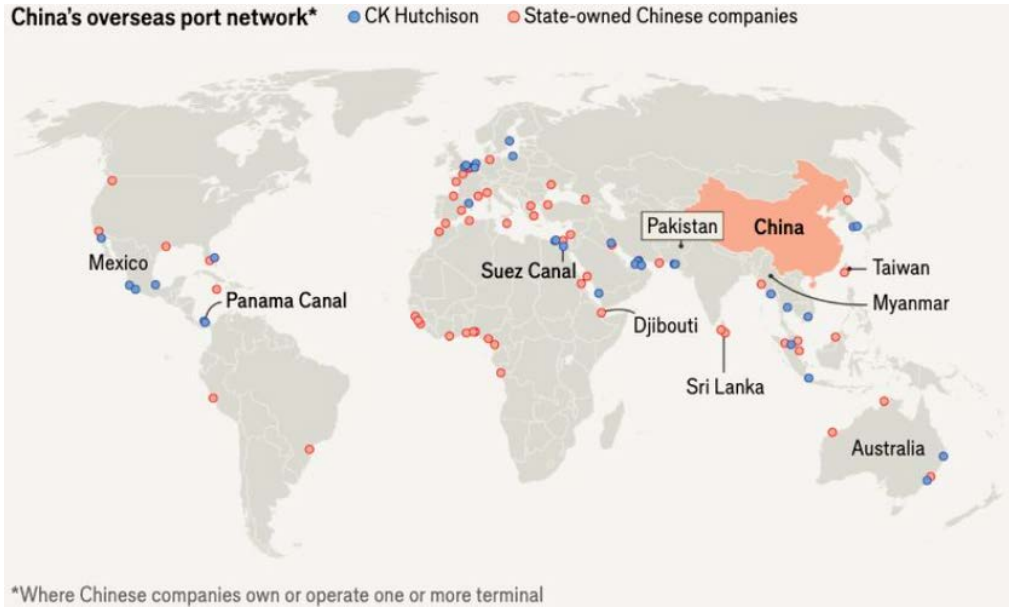
occidentales, y b) el riesgo de penetración de otro tipo de sistemas con fines maliciosos para la seguridad occidental[43].

Además, China es consciente de su papel determinante en las cadenas de valor globales, y explota esa fortaleza imponiendo condiciones o cambiando normativas. Esto implica que dominar la producción de equipos y componentes necesarios, supondrá la capacidad de imponer los estándares normativos y técnicos al resto de países, generando otra ventaja competitiva[44]. De esta manera los mercados occidentales se vuelven menos competitivos debido a la falta de libre funcionamiento de los mismos, al tener que aplicar medidas intervencionistas que traten de compensar la producción china. Además, Pekín ha entendido que cuánto más intervenido y regulado esté un país o región económica, mayor ventaja competitiva tendrá su tejido empresarial, debido a que es más competitivo.

Al igual que en el caso de las materias primas, China tiene objetivos similares en el transporte marítimo global. Para ello, China ha aumentado gradualmente su compromiso con otras naciones principalmente a través de proyectos mineros (o la actividad que fuere), desarrollo de infraestructura y proyectos de investigación científica. El objetivo a largo plazo de China es expandir su acceso a recursos naturales y controlar las rutas comerciales.

A través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) [45], China ha consolidado un amplio programa de financiación y construcción de infraestructuras físicas y digitales, que abarca sectores como el transporte ferroviario y por carretera, los puertos y las telecomunicaciones[46]. Estos proyectos, gestionados mediante acuerdos bilaterales, han otorgado a China una presencia significativa en infraestructuras estratégicas de terceros países. La falta de estandarización y transparencia en los procesos de gestión y financiación generan dudas[47] sobre las intenciones detrás de la BRI.

[43] U.S.- China Economic and Security Review Commission, «China's Cyber Capabilities: Warfare, Espionage, and Implications for the United States». Disponible (el capítulo en cuestión): https://www.uscc.gov/sites/default/files/2022-11/Chapter_3_Section_2--Chinas_Cyber_Capabilities.pdf. Congreso de los EE.UU., diciembre 2022.
[44] Diálogo Político, «China's technological power – implications and risks», febrero 2024. Disponible en: https://dialogopolitico.org/special-edition-2024-keys-to-understanding-china/chinas-technological-power-implications-and-risks. Consultado el 13.10.2025.
[45]. PARRA, Agueda, «China las Rutas del Poder», Brétigny-sur-Orge (a través de Amazon), 2019.
[46] OMORUYI, Michael Mitchell, «China's Infrastructure Financing and the Role of Infrastructure in Awakening African Economies», Journal of Comparative Asian Development, Volumen 18 nº 2, enero 2021.
[47] HILLMAN, Jonathan E. y SACKS, David, «China's Belt and Road: Implications for the United States», Council on Foreign Relations, Independent Task Force Report nº 79, 2021.



Mapa 1. Control marítimo de infraestructuras portuarias por parte de China. Fuente: CK Hutchison & Mercator Institute for China Studies (MERICS).

Uso de Instrumentos Financieros

China ha dado un giro estratégico en su proyección internacional, pasando de ser un mero proveedor de financiación a aspirar a convertirse en una potencia que establece sus propias normas internacionales. Para ello, ha iniciado la construcción de un sistema estadístico y de evaluación propio sobre ayuda exterior[48], eludiendo las métricas reconocidas por la OCDE. Esta decisión no solo busca evitar la supervisión externa, sino también crear una infraestructura normativa paralela que consolide su independencia frente a los estándares occidentales establecidos.

Paralelamente, China ha promovido Memorandos de Entendimiento (MOUs) con agencias de la ONU, y aunque presentados como iniciativas multilaterales, en realidad pretenden generar relaciones bilaterales ambiguas que desdibujen la naturaleza

[48] China's Foreign Aid Project Evaluation (FAPE) System, disponible en: http://en.cidca.gov.cn/pdf/InternationalDevelopmentCooperationChina'sPracticeChina'sFAPESystem1101.pdf

colectiva en materia de cooperación internacional[49], permitiendo establecer mecanismos alternativos para evadir sanciones tanto propias como de aliados.

Por otra parte, China ha llevado a cabo un cambio en el uso de sus reservas de divisas, alejándose de la inversión en bonos del Tesoro de EE.UU. para redirigir esos recursos hacia préstamos bilaterales en países en desarrollo. Esta transformación ha convertido al país asiático en el mayor acreedor bilateral del mundo, superando tanto al Club de París como al Banco Mundial. A través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI), ha concedido más de 330.000 millones de dólares en créditos desde 2013, consolidando su posición como un actor financiero clave en el Sur Global.[50]

La financiación china ha estado altamente concentrada en sectores estratégicos como infraestructura, energía y minería, e incluye la compra de suelo y subsuelo; con un patrón que favorece a sus empresas estatales por encima de los gobiernos receptores. Esto ha contribuido a ocultar el verdadero nivel de deuda pública en numerosos países deudores. Además, el estilo de préstamo chino se caracteriza por ser más comercial y menos concesional, con condiciones que incluyen altas tasas de interés, exigencias de garantías (frecuentemente en forma de exportaciones de recursos naturales) y ausencia de condicionantes políticos[51].

Aunque estas características hacen que los préstamos sean atractivos por su aparente flexibilidad, lo cierto es que también funcionan como un instrumento predatorio, ya que la viabilidad de las operaciones de financiación a veces es dudosa y resulta ser una estrategia para endeudar a países subdesarrollados, de tal manera que pasen a ser dependientes de China (trampa de la deuda), o para hacerse con el control de infraestructuras que necesiten en el exterior (como el caso del puerto de Magampura Mahinda Rajapaksa de Sri Lanka[52]).

[49] Carnegie Endowment for International Peace, «Chinese Development Assistance: A New Approach or More of the Same?», marzo 2021. Disponible en: https://carnegieendowment.org/research/2021/03/chinese-development-assistance-a-new-approach-or-more-of-the-same?lang=en. Consultado el 09.06.2025.
[50]. Banco de España, «El papel de China como acreedor financiero internacional», noviembre 2024. Disponible en: https://www.bde.es/wbe/es/publicaciones/analisis-economico-investigacion/documentos-ocasionales/el-papel-de-china-como-acreedor-financiero-internacional.html. Consultado el 09.06.2025.
[51]. Institut Français des relations intenationales, «Getting China Onboard a Global Debt Governance System», septiembre 2024. Disponible en: https://www.ifri.org/en/external-articles/external-publications/getting-china-onboard-global-debt-governance-system. Consultado el 09.06.2025.
[52]. CSIS Center of Strategic and International Studies, «Game of Loans: How China Bought Hambantota», abril 2018. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/game-loans-how-china-bought-hambantota?. Consultado el 12.10.2025.

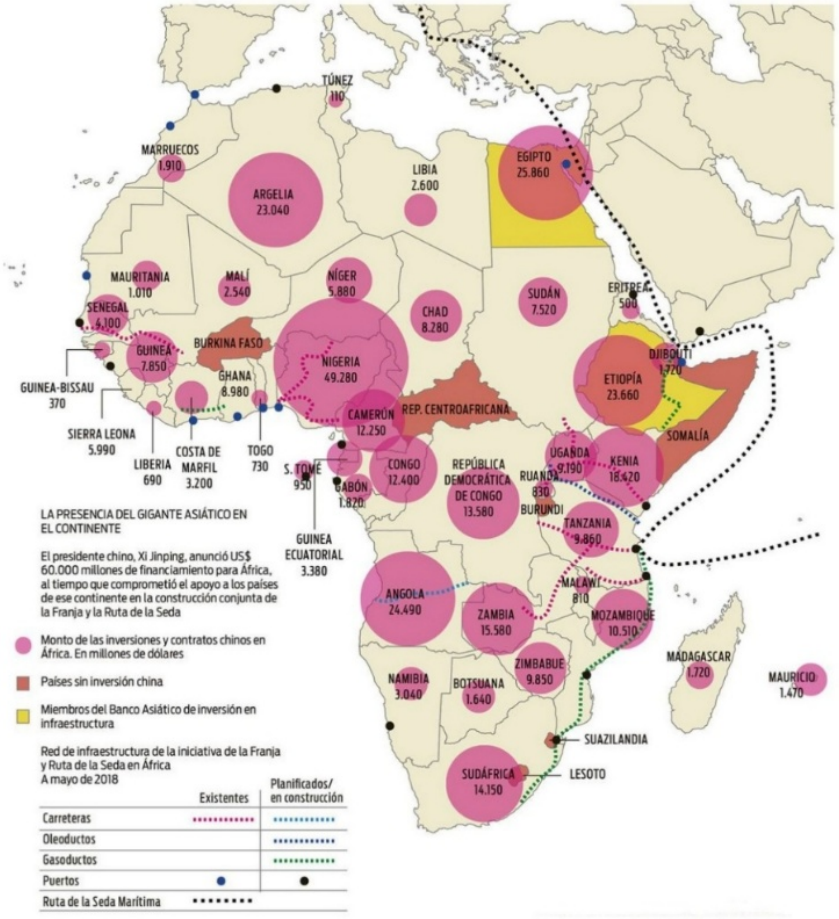
No obstante, ante el creciente número de impagos, China ha comenzado a replegar su actividad crediticia internacional, reduciendo drásticamente el volumen de préstamos nuevos y orientándose hacia préstamos de rescate con intereses elevados, superiores incluso a los ofrecidos por el FMI. Este cambio refleja el intento de proteger sus activos mientras mantiene el control político sobre los países deudores[53].

Pese a lo que pueda parecer, en esta relación China es la que más gana. Estas actividades suponen para China la desviación de aquellos activos ociosos que su propia economía no puede colocar a nivel interno, lo que proporciona aún un mayor beneficio para el país. Esto implica que cuando China firma un tratado, utiliza su propia maquinaria y mano de obra para realizar el proyecto, y obtiene una concesión de varias décadas de uso de la infraestructura en cuestión, a cambio de un porcentaje de beneficio para el país receptor.

En paralelo, China ha ido consolidando una red institucional y normativa propia para gestionar su presencia financiera global. Organismos como el Silk Road Fund o el Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) actúan como extensiones financieras del Estado, canalizando fondos hacia proyectos que refuerzan la interconexión económica con países socios. Sin embargo, a diferencia de las instituciones multilaterales tradicionales, su funcionamiento carece de mecanismos de gobernanza abiertos o criterios de elección política, lo que refuerza el control de Pekín sobre la definición, la ejecución y el seguimiento de los proyectos.

[53] Lowy Institute, «Peak repayment: China's global lending China's transition from lead bilateral banker to chief debt collector of the developing world», mayo 2025. Disponible en: https://interactives.lowyinstitute.org/features/peak-repayment-china-global-lending/. Consultado el 12.10.2025.

Alberto Pérez Rodríguez



Mapa 2. Presencia china en África en 2020. Fuente: Geopol21.

Conclusiones

La evolución del modelo económico y tecnológico chino denota una estrategia integral de proyección internacional que combina instrumentos comerciales, industriales y financieros para reforzar su posición global. A través de subsidios estratégicos, control estatal de sectores clave y políticas industriales planificadas, China ha logrado expandir su influencia en las cadenas de valor, la innovación tecnológica y la financiación internacional, reconfigurando el orden económico mundial y adquiriendo una fuerte capacidad de impacto en el mismo. Sin embargo, la mejor arma con la que cuenta China es: la planificación a largo plazo.

Este enfoque ha generado asimetrías estructurales en la competencia global, al interactuar con economías abiertas cuyas reglas de mercado difieren sustancialmente del marco planificado chino. La dependencia europea de suministros estratégicos, minerales críticos y manufacturas de bajo coste refleja la necesidad de abordar de manera coordinada los riesgos derivados de la concentración industrial y tecnológica.

Ante este escenario, resulta evidente que los países occidentales deben revisar sus marcos estratégicos, económicos y de seguridad para hacer frente a una amenaza que no es explícita pero sí profundamente disruptiva. Mientras los Estados Unidos comienzan a tomar medidas definidas, la Unión Europea aún se muestra fragmentada y sin una respuesta clara. La falta de acción coordinada podría traducirse en una pérdida significativa de autonomía económica y tecnológica en las próximas décadas.

*Alberto Pérez Rodríguez**
Analista de Inteligencia Económica y Competitiva

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

boie3

Documentos

MARCO



índice bie3

Documentos

MARCO

1369 Wagner en el Sahel: una amenaza paramilitar, demográfica e informacional para la seguridad europea en África. Manuel J. Gazapo Lapayese

Documento
Marco

04/2025 14 de noviembre de 2025

Manuel J. Gazapo Lapayese

Wagner en el Sahel: una amenaza paramilitar, demográfica e informacional para la seguridad europea en África

Wagner en el Sahel: una amenaza paramilitar, demográfica e informacional para la seguridad europea en África

Resumen:

La expansión del Grupo Wagner en el Sahel se ha convertido en un factor decisivo para comprender la compleja relación entre la seguridad africana y la europea. Su presencia en Malí, Burkina Faso y Níger, entre otros países, no solo ha transformado los conflictos internos, sino que también ha modificado el delicado equilibrio regional y generado graves repercusiones directas en Europa. La dimensión paramilitar, marcada por el entrenamiento de tropas locales y la participación activa en operaciones de combate, se entrelaza con estrategias de desinformación, guerra cognitiva y control social que buscan debilitar a los actores occidentales y reforzar la influencia rusa. Al mismo tiempo, el acceso a recursos naturales como el oro y el uranio explica la perdurabilidad del grupo en la región y su transición hacia el denominado África Corps, vinculado directamente al Ministerio de Defensa ruso. Estas dinámicas sitúan al Sahel como un espacio de importancia estratégica para la seguridad europea, al incidir directamente en el avance del terrorismo yihadista, el incremento de las migraciones irregulares y la vulnerabilidad política de los países del sur de Europa, con un impacto particular en España.

Palabras clave:

Wagner, África Corps, Sahel, Seguridad, Europa.

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

Wagner in the Sahel: A paramilitary, demographic, and informational threat to European security in Africa

Abstract:

The Wagner Group's expansion in the Sahel has become a decisive factor in understanding the complex relationship between African and European security. Its presence in Mali, Burkina Faso, and Niger, among other countries, has not only transformed internal conflicts but also altered the delicate regional balance and generated serious direct repercussions in Europe. The paramilitary dimension, marked by the training of local troops and active participation in combat operations, is intertwined with strategies of disinformation, cognitive warfare, and social control that seek to weaken Western actors and strengthen Russian influence. At the same time, access to natural resources such as gold and uranium explains the group's continued presence in the region and its transition to the so-called Africa Corps, directly linked to the Russian Ministry of Defense. These dynamics position the Sahel as a space of strategic importance for European security, directly influencing the spread of jihadist terrorism, the increase in irregular migration, and the political vulnerability of southern European countries, with a particular impact on Spain.

Keywords:

Wagner, Africa Corps, Sahel, Security, Europe.

Introducción

En pleno 2025, el Grupo Wagner continúa ocupando y preocupando a multitud de organismos de seguridad internacional. Las diferentes entidades que han analizado su naturaleza coinciden en que Wagner puede entenderse como una red de mercenarios y agentes híbridos que llevan a cabo operaciones paramilitares en beneficio de los intereses de Moscú.

Las acciones destinadas a luchar contra este grupo han ido creciendo en los últimos tiempos de manera significativa. A principios de 2023, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos tomó la decisión de catalogar y definir a la empresa militar privada Wagner como organización criminal transnacional. Fue el Contraalmirante John F. Kirby, entonces portavoz del Consejo de Seguridad Nacional de EEUU, quién anunció que Washington hacía uso de la Orden Ejecutiva 13581, publicada en el año 2011, para dotar a sus agencias de inteligencia y de seguridad de mayores capacidades y mejorar así los instrumentos destinados a frenar el incremento de las actividades de Wagner en diferentes regiones.

En la misma línea, desde 2023, la Unión Europea ha intensificado de forma progresiva sus acciones para contener y debilitar al Grupo Wagner y a su sucesor, el África Corps. En el ámbito jurídico y coercitivo, el Consejo ha ampliado la EU Global Human Rights Sanctions Regime, incorporando en febrero de 2023 a once individuos y siete entidades vinculadas a Wagner por violaciones de derechos humanos en la República Centroafricana y Sudán imponiendo la congelación de activos y prohibiciones de viaje[1]. En abril de ese mismo año, tanto Wagner como el medio RIA FAN, parte esencial del ecosistema mediático prorruso, fueron incluidos en la lista de sanciones de la UE por su papel en la agresión contra Ucrania[2]. Paralelamente, se prorrogó hasta diciembre de 2026 la vigencia del régimen global de sanciones por derechos humanos[3]. En octubre

[1] Council of the EU (2023a). *Council imposes restrictive measures against the Wagner Group in view of its international activities*. Press Release, 25 febrero. Brussels: Council of the EU. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/02/25/wagner-group-council-adds-11-individuals-and-7-entities-to-eu-sanctions-lists Fecha de la consulta 25.09.2025.

[2] Council of the EU (2023b). *Russia's war of aggression against Ukraine: Wagner Group and RIA FAN added to the EU's sanctions list*. Press Release, 13 abril. Brussels: Council of the EU. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/04/13/russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-wagner-group-and-ria-fan-added-to-the-eu-s-sanctions-list Fecha de la consulta 25.09.2025.

[3] Council of the EU (2023c). *Council prolongs EU Global Human Rights Sanctions Regime until 8 December 2026*. Press Release, 6 diciembre. Brussels: Council of the EU. Disponible en:

de 2024, Bruselas dio un paso más creando un nuevo marco específico contra actividades híbridas rusas como ciberataques, campañas de desinformación, sabotaje o instrumentalización de migrantes, lo que abrió la puerta a sancionar directamente a operadores y redes de influencia asociadas a Wagner en África[4]. Estas medidas se complementaron con los paquetes de sanciones contra Rusia de mayo y julio de 2025, que reforzaron el cerco a las redes financieras, logísticas y propagandísticas empleadas también en África[5]. Finalmente, el Parlamento Europeo ha mantenido la presión política reclamando la inclusión de Wagner en la lista de organizaciones terroristas de la UE, subrayando la percepción compartida de que se trata de un actor híbrido que combina violencia paramilitar, expolio de recursos y manipulación informativa con consecuencias directas para la seguridad europea[6].

Estas acciones y esfuerzos legales encuentran su motivación en un hecho constatable y sumamente preocupante: en los últimos años, concretamente desde el inicio de la segunda invasión de Ucrania por parte de Rusia en 2022, la presencia del Grupo Wagner se ha expandido por diferentes áreas de África, especialmente en la franja Sahelo-Sahariana, insuflando una notable incertidumbre en Europa por sus implicaciones en la seguridad internacional[7]. Esta región, que abarca países como Mali, Burkina Faso y Níger, se ha convertido, tal y como se advierte en el Índice Global de Terrorismo 2025

https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/04/eu-global-human-rights-sanctions-regime-restrictive-measures-prolonged/ Fecha de la consulta 25.09.2025.

[4] Council of the EU (2024a). *Council establishes a new framework for restrictive measures against hybrid threats*. Press Release, 8 October. Brussels: Council of the EU. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/10/08/russia-eu-sets-up-new-framework-for-restrictive-measures-against-those-responsible-for-destabilising-activities-against-the-eu-and-its-member-states/ Fecha de la consulta 25.09.2025.

[5] Council of the EU (2025a). Council sanctions 21 individuals and 6 entities in response to Russia's hybrid campaigns. Press Release, 20 mayo. Brussels: Council of the EU. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/05/20/russian-hybrid-threats-eu-lists-further-21-individuals-and-6-entities-and-introduces-sectoral-measures-in-response-to-destabilising-activities-against-the-eu-its-member-states-and-international-partners/ Fecha de la consulta 25.09.2025.
Council of the EU (2025b). Council adopts the 17th package of sanctions against Russia. Press Release, 20 mayo. Brussels: Council of the EU. Disponible en: https://finance.ec.europa.eu/news/eu-adopts-17th-package-sanctions-against-russia-2025-05-20_en Fecha de la consulta 25.09.2025.
Council of the EU (2025c). Council adopts the 18th package of sanctions against Russia. Press Release, 18 julio. Brussels: Council of the EU. Disponible en: https://enlargement.ec.europa.eu/news/eu-adopts-18th-package-sanctions-against-russia-2025-07-18_en Fecha de la consulta 25.09.2025.

[6] European Parliament (2023). *European Parliament resolution on the Wagner Group and its activities in Africa*. Strasbourg: European Parliament, 24 noviembre. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0423_EN.html Fecha de la consulta 25.09.2025.

[7] DE LA CORTE IBÁÑEZ, L. (2022). ¿Qué sabemos sobre el Grupo Wagner? Documento de Investigación IEEE 04/2022. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos (Ministerio de Defensa de España). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2022/DIEEEINV04_2022_LUICOR_Wagner.pdf Fecha de la consulta 25.09.2025.

(GTI) del Institute for Economics & Peace en un escenario clave donde convergen conflictos armados, terrorismo, crisis humanitarias y una intensa guerra de la información. Los acontecimientos recientes, que incluyen golpes de Estado en cadena y la expulsión de misiones occidentales, apuntan a un declive de la influencia occidental en África. Mientras que la presencia europea se ve mermada, emergen nuevos conflictos asimétricos y nuevas formas de guerras por delegación o *proxy war* con actores como Wagner a la cabeza[8].

> "The region has seen large changes in its conflict dynamics with an array of armed state and non-state actors waging war, controlling large swathes of territory and using resource extraction and illicit economies to advance their strategic goals. […] The involvement of Africa Corps, formerly the Wagner Group has exacerbated tensions. Despite the group's presence, attacks and deaths attributed to terrorism have remained prevalent in the region[9]".

Dos hipótesis orientan este estudio: En primer lugar, que Wagner actúa como un instrumento híbrido ruso cuyo objetivo es desestabilizar el Sahel para amenazar la seguridad europea. En segundo lugar, que Wagner ejemplifica el declive de la presencia occidental en la región, al tiempo que emergen nuevas modalidades de guerra por delegación. En base a estas dos hipótesis se examinarán de manera equilibrada varias dimensiones del problema –paramilitar/securitaria, demográfica/humanitaria, informacional/propagandística, así como la económica/recursos naturales– con referencias específicas a los casos de Mali, Burkina Faso y Níger, entre otros.

El objetivo es vincular las alteraciones severas que el fenómeno Wagner está generando en el Sahel con las implicaciones directas e indirectas para la seguridad europea, prestando especial atención a España como frontera sur de la UE.

España y sus socios europeos consideran la inestabilidad en el Sahel como una amenaza directa: la región se percibe ya como la «frontera avanzada de Europa» en el sur[10]. A lo largo del artículo se argumentará cómo las actividades de Wagner en el Sahel

[8] KUCHERENKO, M., BURLAKA, O. & DEMCHENKO, O. (2024). *Wagner. Deconstruction*. Kyiv: Centro de Iniciativas «Come Back Alive». Disponible en: https://savelife.in.ua/ Fecha de la consulta 25.09.2025.

[9] Institute for Economics & Peace (2025). *Global Terrorism Index 2025: Measuring the Impact of Terrorism*. Sydney: IEP. Disponible en: https://www.economicsandpeace.org/global-terrorism-index/ Fecha de la consulta 25.09.2025.

[10] PUIG, O. (2020). El Sahel: la otra frontera de Europa. Nota Internacional CIDOB nº 230, julio. Barcelona: CIDOB. Disponible en: https://www.cidob.org/publicaciones/el-sahel-la-otra-frontera-de-europa Fecha de la consulta 25.09.2025.

–desde operaciones paramilitares hasta campañas de desinformación y explotación de recursos– configuran una amenaza multidimensional para Europa.

Marco histórico y conceptual

Tal y como señala el Consejo de la Unión Europea, el Grupo Wagner «es una entidad militar privada […] con sede en Rusia, creada en 2014, dirigida por Dimitriy Utkin y financiada por Yevgeniy Prigozhin»[11]. Inicialmente el grupo fue desplegado de forma encubierta en Ucrania oriental y Siria, evolucionando después en un instrumento de la política exterior rusa para ejercer influencia en distintos continentes[12].Aunque presentado a veces como una empresa militar privada autónoma, Wagner ha operado siempre con la aquiescencia y apoyo logístico del estado ruso, sirviendo como pantalla para actuar donde el Kremlin prefiere mantener la llamada negación plausible o plausible deniability[13]. En la práctica, se trata de una forma de guerra híbrida: Wagner combina capacidades paramilitares, actividades económicas ilícitas, y operaciones psicológicas o informativas, todo ello fuera de los cauces tradicionales de las fuerzas armadas regulares[14]. Esto permite a Moscú proyectar poder en regiones inestables sin un despliegue oficial, evitando compromisos diplomáticos directos, pero obteniendo beneficios estratégicos[15].

Históricamente, África ha sido un terreno de competencia entre potencias. En tiempos de la Guerra Fría, las superpotencias se apoyaban en facciones locales y se desarrollaron las llamadas *proxy wars*. En la actualidad, el declive relativo de la presencia occidental, ejemplificado en la reciente finalización de muchas operaciones europeas, ha abierto espacios que actores como Rusia han aprovechado mediante Wagner para llenar el vacío de seguridad[16]. Wagner actúa como una compañía de mercenarios altamente politizada que interviene a petición de gobiernos locales, pero en beneficio geopolítico

[11] Ibídem, Council of the EU (2023a)

[12] Ibídem, DE LA CORTE IBÁÑEZ, L. (2022).

[13] Ibídem, KUCHERENKO, M., BURLAKA, O. & DEMCHENKO, O. (2024).

[14] GARRIDO GUIJARRO, Ó. (2024). Reinventando Wagner: Africa Corps llega al Sahel. Documento de Análisis IEEE 14/2024. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos (Ministerio de Defensa de España). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA14_2024_OSCGAR_Wagner_ENG.pdf Fecha de la consulta 25.09.2025.

[15] Ibídem, De la Corte Ibáñez, L. (2022).

[16] Ibídem, KUCHERENKO, M., BURLAKA, O. & DEMCHENKO, O. (2024).

de un tercero[17]. Esta modalidad encaja en la estrategia rusa de guerra no lineal, donde se difuminan las fronteras entre guerra y paz, y se emplean actores no estatales para debilitar la influencia de rivales[18].

En el Sahel, las dinámicas locales de inestabilidad –insurgencias yihadistas, conflictos étnicos, fragilidad estatal– han brindado la oportunidad para que Wagner se presente como proveedor de seguridad «alternativo» tras el desgaste de la intervención occidental[19]. Las juntas militares de Mali y Burkina Faso, surgidas de golpes en 2020-2022, abrazaron un discurso de soberanía anti-neocolonial, expulsando tropas francesas y misiones europeas mientras invitaban a «nuevos socios» como Rusia para apoyarlos. En este relato, Wagner encarna la ayuda sin condiciones democráticas que estos regímenes buscaban, a la vez que Moscú capitaliza la narrativa de «liberación del yugo occidental» en África[20]. Este marco ideológico –reforzado por campañas de desinformación– ha facilitado la consolidación de Wagner en el Sahel como herramienta de poder ruso, con implicaciones preocupantes para Europa, que ve cómo un competidor estratégico gana terreno en su vecindad meridional.

A continuación, se analizarán detalladamente las distintas dimensiones de la amenaza que supone Wagner en el Sahel, articulando cómo lo paramilitar, lo demográfico-humanitario, lo informativo-propagandístico y lo económico convergen para afectar la seguridad europea, y en particular a España como puerta de entrada de los efectos desestabilizadores provenientes de África.

Dimensión paramilitar y securitaria

La dimensión paramilitar hace referencia a las operaciones militares y de seguridad llevadas a cabo por Wagner y su impacto en la estabilidad regional y, por extensión, en la seguridad europea.

[17] RONDEAUX, C. (2019). Decoding the Wagner Group: Analyzing the Role of Private Military Security Contractors in Russian Proxy Warfare. Washington D.C.: New America Foundation. Disponible en: https://www.newamerica.org/future-security/reports/decoding-wagner-group-analyzing-role-private-military-security-contractors-russian-proxy-warfare/ Fecha de la consulta 25.09.2025.

[18] Ibídem, KUCHERENKO, M., BURLAKA, O. & DEMCHENKO, O. (2024).

[19] Ibídem, GARRIDO GUIJARRO, Ó. (2024).

[20] Ibídem, KUCHERENKO, M., BURLAKA, O. & DEMCHENKO, O. (2024).

En Mali, la llegada de Wagner a finales de 2021 supuso un cambio drástico en el panorama de seguridad. A invitación de la junta militar liderada por el coronel Assimi Goïta, unos 1.000 mercenarios de Wagner comenzaron a operar en Mali con el cometido declarado de adiestrar al Ejército maliense (FAMa) y apoyar la lucha contra grupos rebeldes y yihadistas –como las milicias tuareg del Azawad o franquicias de Daesh y Al-Qaeda– que asolan el norte y centro del país[21]. En sus primeros meses de actividad, las fuerzas malienses con asesoramiento de Wagner lograron recuperar el control de hasta un 44% del territorio en zonas conflictivas del centro-norte[22], un avance que el gobierno de Bamako presentó como éxito. Sin embargo, estas operaciones vinieron acompañadas de acusaciones de brutales violaciones de derechos humanos. Numerosos informes documentaron masacres de civiles presuntamente perpetradas en operaciones conjuntas FAMa-Wagner, destacando la matanza de *Moura* de marzo de 2022 donde habrían sido ejecutados sumariamente cientos de habitantes de una aldea sospechosa de albergar yihadistas[23].

> «Las fuerzas armadas malienses y sus aliados extranjeros del grupo Wagner ejecutaron ilegalmente a 500 o más personas durante el asedio a la localidad de Moura entre el 27 y el 31 de marzo de 2022. También documenta los casos de 58 mujeres y niñas que sufrieron violencia sexual a manos del personal militar maliense[24]».

La ONU llegó a pedir investigaciones sobre posibles crímenes de guerra cometidos por «elementos militares extranjeros»[25] en Mali, en clara alusión a Wagner. El coste humano de la campaña antiyihadista con métodos expeditivos provocó que varios socios internacionales suspendieran su apoyo a Mali, acelerando la retirada de tropas francesas y de la misión de paz de la ONU MINUSMA[26]. Para 2023, Francia había completado su

[21] Ibídem.

[22] Ibídem.

[23] Human Rights Watch (2022). Mali: Massacre by Army, Foreign Soldiers. HRW Report, 5 abril. Nueva York: Human Rights Watch. Disponible en: https://www.hrw.org/news/2022/04/05/mali-massacre-army-foreign-soldiers Fecha de la consulta 25.09.2025.

[24] Amnistía Internacional (2023). Burkina Faso: Responsibility of the army indicated in Karma massacre. Informe AI sobre la masacre de Karma, 20 abril. Londres: Amnesty International. Disponible en: https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/05/burkina-faso-la-responsabilite-des-forces-speciales-de-larmee-pointee-dans-le-massacre-de-karma/ Fecha de la consulta 25.09.2025.

[25] United Nations (2023). Situation in Mali – Report of the Secretary-General. UN Security Council, S/2023/236, 30 March. New York: United Nations. Disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/4012519 Fecha de la consulta 25.09.2025.

[26] Ibídem, KUCHERENKO, M., BURLAKA, O. & DEMCHENKO, O. (2024).

retirada y la misión de la ONU fue expulsada por las autoridades malienses, dejando el monopolio de la asistencia militar extranjera en manos de Rusia[27].

En Burkina Faso, una trayectoria similar se produjo un año después. Tras dos golpes militares en 2022 motivados por el deterioro de la seguridad ante el yihadismo, la junta encabezada por Ibrahim Traoré adoptó una postura abiertamente hostil a la antigua metrópoli francesa y rompió la cooperación militar con París[28]. A principios de 2023, Uagadugú exigió la salida de las fuerzas especiales francesas estacionadas en el país, coincidiendo con multitudinarias protestas anti-francesas en la capital, a menudo ondeando banderas rusas. En este contexto, Wagner emergió como el socio preferido para llenar el vacío de seguridad: si a finales de 2022 mercenarios rusos llegaron discretamente a Burkina Faso para evaluar la situación, a principios de 2023 ya se habían integrado como instructores de unidades locales[29]. La misión principal encomendada a Wagner en Burkina ha sido entrenar a las fuerzas armadas en tácticas contra-insurgencia y proveer seguridad directa al régimen de Traoré, incluyendo la protección personal del presidente de la transición[30]. Al igual que en Mali, la toma de poder por parte de los paramilitares y los mercenarios ha provocado un endurecimiento de las operaciones militares: medios de comunicación, observadores internacionales y organizaciones de derechos humanos han denunciado un fuerte aumento de ejecuciones extrajudiciales de civiles sospechosos de colaborar con insurgentes. Un ejemplo trágico es la matanza de Karma acontecida en abril de 2023, donde soldados burkineses asesinaron a al menos 150 civiles en represalia por una emboscada yihadista; algunos testimonios sugirieron la posible presencia de «instructores extranjeros»[31] en la operación, aunque esto no ha sido verificado.

---

[27] Ibídem, GARRIDO GUIJARRO, Ó. (2024).

[28] International Crisis Group (2023). Reversing Niger's Unravelling. ICG Africa Report N°318, 3 agosto. Bruselas: International Crisis Group. Disponible en: https://www.crisisgroup.org/global/unravelling-coup-niger Fecha de la consulta 25.09.2025.

[29] Reuters (2024). Russian troops deploy to Burkina Faso – security sources. Reuters, 25 enero. Disponible en: https://www.reuters.com/world/africa/russian-troops-deploy-burkina-faso-2024-01-25/ Fecha de la consulta 25.09.2025.

[30] Ibídem, KUCHERENKO, M., BURLAKA, O. & DEMCHENKO, O. (2024).

[31] Amnistía Internacional (2023). Mali: Les auteurs des tueries à Moura doivent être poursuivis et jugés devant un tribunal compétent. News Release, 3 mayo. Londres: Amnesty International. Disponible en: https://www.amnesty.org/es/latest/news/2023/05/mali-les-auteurs-des-tueries-a-moura-doivent-etre-poursuivis-et-juges-devant-un-tribunal-competent Fecha de la consulta 25.09.2025.

> «Los combatientes de Wagner, en colaboración con grupos armados locales, han sido acusados de cometer graves violaciones de los derechos humanos en Malí. Human Rights Watch afirma que los mercenarios rusos y las fuerzas armadas de Malí han ejecutado sumariamente y hecho desaparecer por la fuerza a varias docenas de civiles desde diciembre de 2022[32]».

Lo cierto es que la espiral de violencia en Burkina no se ha contenido: los grupos armados siguieron avanzando y controlando amplias zonas rurales, contribuyendo a que el país registre el mayor número de muertes por terrorismo en el mundo en 2023[33]. El déficit de eficacia de Wagner en brindar seguridad sostenible, junto con las atrocidades cometidas, plantea interrogantes sobre si su presencia realmente mejora la situación o la agudiza, un asunto de directa relevancia para la seguridad europea dado el riesgo de que un Sahel aún más ingobernable se convierta en santuario de terrorismo transnacional.

En Níger, la influencia de Wagner se manifestó de forma más indirecta pero igualmente perturbadora. Niamey fue hasta hace poco el principal aliado occidental en la región, albergando bases francesas y estadounidenses cruciales para la lucha antiterrorista en el Sahel. Sin embargo, el golpe militar de julio de 2023 derrocó al presidente electo Mohamed Bazoum –figura clave pro-occidental– e instaló una junta que rompió con Francia y se acercó discursivamente a Moscú[34]. Aunque inicialmente Wagner no tenía presencia formal en Níger, los nuevos líderes recibieron con simpatía su oferta de «cooperación». De hecho, tras el golpe se sucedieron manifestaciones populares en Niamey exhibiendo banderas rusas y coreando lemas a favor de Vladimir Putin y Wagner, en una repetición del guion visto en Mali y Burkina[35]. Diversas fuentes reportaron que la junta solicitó apoyo a Wagner para consolidar su poder frente a posibles intervenciones de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental[36]. Para finales de 2023, no

---

[32] ASKEW, J. (2023). Ejecuciones, torturas y saqueos: los mercenarios rusos de Wagner acusados de abusos en África. Euronews, 25 julio. Disponible en: https://es.euronews.com/2023/07/25/ejecuciones-torturas-y-saqueos-los-mercenarios-rusos-de-wagner-acusados-de-abusos-en-afric Fecha de la consulta 25.09.2025.

[33] Institute for Economics and Peace (2023). Global Terrorism Index 2023: Measuring the Impact of Terrorism. Sydney: IEP. Disponible en: https://www.visionofhumanity.org/resources/global-terrorism-index-2023 Fecha de la consulta 25.09.2025.

[34] Ibídem, International Crisis Group (2023).

[35] Ibídem, KUCHERENKO, M., BURLAKA, O. & DEMCHENKO, O. (2024).

[36] RFI (2023). Au Niger, des manifestants brandissent des drapeaux russes à Niamey. Radio France Internationale, 30 julio. Disponible en: https://www.rfi.fr/es/africa/20230730-n%C3%ADger-manifestantes-atacan-embajada-de-francia-y-colocan-banderas-rusas Fecha de la consulta 25.09.2025.

había confirmación de combatientes de Wagner desplegados en Níger[37]. Sin embargo, a inicios de 2024, Rusia envió contingentes militares oficiales bajo la nueva etiqueta de África Corps para efectuar misiones de entrenamiento y provisión de equipamiento en Níger, evidenciando la continuidad del interés ruso[38]. La expulsión total de las tropas francesas de Níger en otoño de 2023 supuso un duro golpe a la postura europea en el Sahel: la última base occidental en la zona del trípode Mali-Burkina-Níger se perdió, lo que implica una degradación considerable de las capacidades de vigilancia preventiva e intervención antiterrorista en la franja saheliana. Desde la perspectiva europea, esta pérdida de acceso estratégico a Níger –país bisagra entre el Sahel y el Mediterráneo– incrementa la vulnerabilidad ante amenazas que puedan emerger de un Sahel sin control, ya sea proliferación de grupos yihadistas o expansión de redes criminales que podrían alcanzar directamente territorio magrebí y europeo.

Cabe destacar que la transición de Wagner hacia el África Corps –como fuerza expedicionaria oficial del Ministerio de Defensa ruso creada tras la muerte de Yevgeny Prigozhin en 2023– no ha supuesto la disminución del riesgo paramilitar, sino su formalización. Tras el sospechoso fallecimiento de Prigozhin en agosto de 2023, Moscú actuó rápidamente para absorber las operaciones de Wagner en África bajo mando estatal directo, a fin de evitar perder influencia[39]. La marca África Corps comenzó a emplearse para identificar a los contingentes rusos en el Sahel: en Mali, elementos del Wagner original fueron gradualmente sustituidos o reincorporados bajo esta nueva estructura durante 2024, quedando bajo control del Ministerio de Defensa ruso[40]. De igual modo, en enero de 2024 un primer contingente de 100 efectivos del África Corps llegó a Burkina Faso para relevar a los contratistas de Wagner y establecer una base militar permanente cerca de Uagadugú[41]. Este proceso confirma que Rusia no pretende retirarse del Sahel, sino al contrario, consolidar una presencia paramilitar permanente pero ahora sin la ambigüedad de una empresa privada: se trata de fuerzas prácticamente oficiales operando en apoyo de regímenes afines[42]. Para Europa, este hecho agrava la

[37] Ibídem, KUCHERENKO, M., BURLAKA, O. & DEMCHENKO, O. (2024).

[38] BBC News (2024). Russian troops arrive in Niger as military agreement begins. BBC News, 12 abril. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-africa-68796359 Fecha de la consulta 25.09.2025.

[39] Ibídem, GARRIDO GUIJARRO, Ó. (2024).

[40] Ibídem.

[41] Ibídem, Reuters (2024).

[42] Ibídem, GARRIDO GUIJARRO, Ó. (2024).

dimensión geopolítica del problema porque ya no se enfrenta solo a mercenarios incontrolados, sino a la proyección directa de poder ruso en su vecindario sur, con todas las implicaciones que ello conlleva en términos de rivalidad estratégica.

En suma, la dimensión securitaria de Wagner en el Sahel revela una paradoja inquietante: bajo la promesa de combatir el terrorismo y estabilizar gobiernos locales, Wagner ha contribuido a debilitar los esfuerzos internacionales de paz, exacerbar la violencia contra civiles y afianzar regímenes militares que antes vivían aislados. Esta situación redunda negativamente en la seguridad europea. Un Sahel más inestable puede convertirse en foco de amenaza terrorista contra intereses europeos, como ya se teme con la posible creación de santuarios yihadistas libres de la presión occidental[43]. Además, la presencia hostil de fuerzas vinculadas a Rusia en la región dificulta cualquier eventual retorno de misiones europeas y puede desencadenar una escalada de tensiones Este-Oeste en África, añadiendo un frente meridional a las preocupaciones de seguridad europea tradicionalmente centradas en el flanco oriental.

Dimensión demográfica y humanitaria

La dimensión demográfica y humanitaria se refiere al impacto sobre la población civil y los movimientos migratorios derivados de la desestabilización en el Sahel, fenómenos íntimamente ligados a la seguridad europea dado que Europa se ve concernida por crisis de refugiados, inmigración irregular y tragedias humanitarias en su periferia. Las acciones de Wagner y la dinámica de conflictos donde interviene tienen efectos pronunciados en la población local: víctimas civiles, desplazamientos masivos, crisis alimentarias y de derechos humanos.

En Mali, tras una década de conflicto, la situación humanitaria es crítica y la presencia de Wagner ha introducido nuevas capas de complejidad. Las operaciones militares brutales, como la mencionada masacre de Moura, no suponen únicamente pérdidas humanas directas, sino que infunden terror en comunidades enteras, provocando que miles de familias huyan de sus aldeas por temor a represalias indiscriminadas[44]. A esto se suma que la retirada de fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz

[43] Ibídem, Council of the EU (2023c).

[44] Ibídem, Human Rights Watch (2022).

(MINUSMA) a fines de 2023, forzada por el gobierno de Mali y coincidente con la expansión de Wagner, dejó a muchas poblaciones sin protección ni asistencia básica[45]. Varias localidades del norte que dependían de la presencia de cascos azules vieron reanudarse los combates entre el ejército y rebeldes tuareg según se marcharon las tropas de la ONU, lo que provocó nuevos desplazamientos y penurias para la población civil. Según ACNUR, el número de desplazados internos en Mali supera los 400.000, mientras que otros 160.000 malienses han buscado refugio en países vecinos, cifras que han tendido al alza con el deterioro de la seguridad[46]. Estos flujos de desplazados, de no atenderse, pueden transformarse en migraciones transcontinentales si la situación no mejora, ya que personas desesperadas están emprendiendo la ruta hacia el norte, con destino final en Europa.

El caso de Burkina Faso es aún más dramático en términos demográficos. La violencia yihadista combinada con la respuesta militar implacable ha generado una de las peores crisis de desplazamiento interno del mundo. A finales de 2023, se estimaba que más de 2 millones de burkineses eran desplazados internos, cerca del 10% de la población, un incremento exponencial desde 2018[47]. Solo en 2022-2023, periodos marcados por los golpes de Estado y la llegada de Wagner, se agregaron cientos de miles de nuevos desplazados. Comunidades enteras del norte y este del país han huido de áreas rurales acosadas por masacres yihadistas o por ofensivas militares que no distinguen bien entre combatientes y civiles[48]. Además, el hambre se cierne sobre muchas zonas: la inseguridad alimentaria se agrava porque la violencia impide las cosechas y obstaculiza la entrega de ayuda humanitaria. El Programa Mundial de Alimentos advirtió que en 2023 más de 3,4 millones de personas en Burkina necesitaban asistencia urgente para alimentarse, escenario agravado por la restricción de ONG internacionales impuesta por las autoridades[49]. Este deterioro humanitario tiene ramificaciones para Europa: en primer

[45] Ibídem, United Nations (2023).

[46] UNHCR (2023). Mali situation. United Nations High Commissioner for Refugees. Disponible en: https://reporting.unhcr.org/mali Fecha de la consulta 25.09.2025.

[47] OCHA - Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (2023). Burkina Faso: Humanitarian Response Plan 2023. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Disponible en: https://fts.unocha.org/plans/1112/summary Fecha de la consulta 25.09.2025.

[48] Human Rights Watch (2023). Burkina Faso: Army Linked to Massacre of Civilians. HRW News, 24 mayo. Nueva York: Human Rights Watch. Disponible en: https://www.hrw.org/news/2023/05/04/burkina-faso-army-linked-massacre-156-civilians Fecha de la consulta 25.09.2025.

[49] World Food Program WFP (2023). Burkina Faso Country Brief – June 2023. Rome: World Food Programme. Disponible en: https://reliefweb.int/report/burkina-faso/wfp-burkina-faso-country-brief-june-2023 Fecha de la consulta 25.09.2025.

lugar, por una cuestión de valores y compromisos en tanto la UE y sus Estados miembros son grandes donantes de ayuda en el Sahel. En segundo lugar, porque el colapso de las condiciones de vida puede traducirse en presión migratoria adicional hacia el norte. Ya se ha observado un incremento de refugiados burkineses cruzando a países costeros como Costa de Marfil o Ghana. Si estas rutas interiores se saturan o si las condiciones empeoran, no es descartable que más personas intenten alcanzar el norte de África y eventualmente Europa en busca de seguridad.

Si se focaliza la atención en Níger, se debe subrayar que este país desempeña un papel capital y crucial en el tránsito migratorio regional. Antes del golpe de 2023, Níger cooperaba con la UE para controlar los flujos migratorios por la ruta transahariana. Tras la ruptura con Occidente, hay temores de que Niamey relaje las medidas de control migratorio o incluso las utilice como herramienta de presión, sabiendo que la UE valora esa cooperación[50]. Centros de estudios de referencia en el ámbito de la seguridad como el International Centre for Counter-Terrorism, la Rand Corporation o el French Institute of International Relations han advertido que el general Abdourahamane Tchiani -antiguo líder de la junta militar y actual presidente del país- y el grupo Wagner están utilizando a los migrantes como si de un arma se tratase: Rusia y sus aliados locales no impiden que los nuevos y más agudizados flujos migratorios atraviesen el Sahel hacia Libia o el Magreb, lo cual incrementa de manera preocupante la llegada de migrantes a las costas europeas, lo que a su vez genera tensiones políticas y sociales en la UE[51]. Si bien la mayoría de los movimientos migratorios de África Occidental siguen siendo intracontinentales –con un 90% de migrantes de África Occidental permaneciendo en África[52]–, incluso un pequeño aumento en el 10% que se dirige a Europa tiene un gran impacto mediático y político en países europeos.

España, en particular, está en la primera línea de recepción en la ruta migratoria Mediterráneo Occidental. Diez años después de la crisis de inmigración irregular a consecuencia de la guerra en Siria, España como estado miembro de la UE más

[50] BISIAUX, N. (2023). Niger coup: A blow to EU migration policy in the Sahel. European Council on Refugees and Exiles (ECRE), Policy Note, agosto. Disponible en: https://ecre.org/eu-external-partners-niger-coup-detat-halts-migration-cooperation-as-frontex-head-expresses-reluctance-on-senegal-and-mauritania-deployments-deadly-natural-disasters-in-morocco-and-libya-tunisia/ Fecha de la consulta: 25.09.2025.

[51] RAMANI, S. (2023). Russia's Messaging on Niger Coup Resonates in West Africa. Foreign Policy, 4 agosto. Disponible en: https://foreignpolicy.com/author/samuel-ramani/ Fecha de la consulta 25.09.2025.

[52] Ibídem, PUIG, O. (2020).

expuesto a este fenómeno líquido[53], está presenciando un incremento masivo de llegadas de personas originarias del Sahel o de países costeros que acogen refugiados del Sahel[54]. Esto puede visualizarse en el drástico aumento de llegadas a Baleares y Canarias desde Senegal, Gambia y Mauritania tras la inestabilidad en Mali y Burkina, con migrantes que huyen indirectamente de la inseguridad regional.

> «Con la publicación del último informe sobre inmigración irregular del Ministerio del Interior, se puede observar que Canarias vuelve a batir récords. Un mes más, las cifras de 2024 superan las de 2023 en el mimo periodo de tiempo. Mientras el año pasado arribaron 14.967 migrantes irregulares a las islas en los nueve primeros meses del año, este 2024 lo han hecho un 105,7% más, alcanzando los 30.808[55]».

Otro aspecto demográfico crucial es el crecimiento poblacional explosivo de la región del Sahel, que duplica o triplica la media mundial, en contraste con una capacidad estatal menguante para proveer servicios. Esta bomba demográfica unida a la crisis climática que desertifica tierras y a los conflictos cronificados, proyecta un escenario de millones de jóvenes sin oportunidades, potencial caldo de cultivo para la migración masiva o la radicalización terrorista[56]. Si Wagner y los regímenes a los que apoya no contribuyen a estabilizar y ofrecer unas mínimas perspectivas a esta población, es más que previsible que en un futuro muy cercano Europa se enfrente, en su periferia, a oleadas migratorias y crisis humanitarias aún más severas. La seguridad humana de los habitantes del Sahel está intrínsecamente vinculada a la seguridad europea: no solo por la migración, sino porque la desesperación y el colapso social pueden traducirse en nuevos riesgos y amenazas transnacionales que afecten directamente al continente europeo.

---

[53] BAUMAN, Z. (2015). Vigilancia líquida. Barcelona: Austral.

[54] Frontex (2023). Risk Analysis for 2023. Warsaw: European Border and Coast Guard Agency. Disponible en: https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/ARA_2023.pdf Fecha de la consulta 25.09.2025.

[55] ALCÁNTARA, M. (2024). Canarias bate récords de inmigración irregular con un 105,7% más de llegadas que en 2023. El Mundo, 1 octubre. Disponible en: https://www.elmundo.es/espana/2024/10/01/66fc06d3e4d4d8e3718b45a4.html Fecha de la consulta 25.09.2025.

[56] GAZAPO LAPAYESE, M. (2018). Daesh: terrorismo global y local a medio camino entre lo físico y lo virtual. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: https://hdl.handle.net/20.500.14352/17259 Fecha de la consulta 25.09.2025.

Finalmente, desde un enfoque humanitario, la llegada de Wagner ha coincidido con un retroceso en los derechos humanos y libertades en los países donde se asienta. La presencia de mercenarios suele ir acompañada del hostigamiento a periodistas y ONG internacionales, impidiéndoles documentar abusos. Por ejemplo, en Mali se expulsó al jefe de derechos humanos de la MINUSMA y se ha restringido el acceso de investigadores de la ONU tras denuncias de atrocidades[57]. En la República Centroafricana –donde Wagner opera desde 2018– organizaciones internacionales han reportado violencia sexual generalizada y ejecuciones sumarias vinculadas a estos mercenarios[58]. Este patrón podría replicarse en el Sahel: la impunidad de Wagner debilita los primarios y reducidos sistemas de rendición de cuentas y socava el estado de derecho, provocando daños de largo plazo en el tejido social. Europa, que promueve valores democráticos y de derechos humanos en su vecindario, ve frustrados sus esfuerzos y enfrenta el dilema de cómo proteger a la población civil a distancia, sin presencia sobre el terreno debido a la hostilidad de los regímenes apoyados por Wagner.

En síntesis, la dimensión demográfica y humanitaria evidencia que la influencia de Wagner en el Sahel tiene un rostro humano trágico: se cuentan en vidas perdidas, comunidades desplazadas y esperanzas rotas. Para Europa, las consecuencias se materializan en crisis de refugiados potenciales, retos migratorios y obligaciones morales y legales de responder a emergencias humanitarias en su vecindad. Además, la instrumentalización del sufrimiento humano como arma política –sea fomentando flujos migratorios o narrativas antioccidentales basadas en el agravio colonial– supone un desafío complejo que trasciende la seguridad tradicional, ubicándose en el plano de la seguridad humana y la resiliencia social y política de Europa ante impactos externos.

Dimensión informacional y propagandística

Tal y como se señala en el documento *Innovative technologies shaping the 2040 battlefield*, desarrollado en 2021 a solicitud del Panel for the Future of Science and Technology (STOA) del Parlamento Europeo, la evolución contemporánea de la guerra

[57] Ibídem, United Nations (2023).

[58] UN Human Rights Council (2021). Report of the Independent Expert on the situation of human rights in the Central African Republic. A/HRC/48/60, 12 August. Geneva: United Nations. Disponible en: https://docs.un.org/en/A/HRC/48/60 Fecha de la consulta 25.09.2025.

ha ampliado sus dominios más allá del terreno físico, incorporando la dimensión cognitiva, en la que la mente humana se convierte en un espacio estratégico de confrontación. En este nuevo marco, el Grupo Wagner constituye un ejemplo paradigmático de cómo actores híbridos emplean la guerra cognitiva como complemento a sus operaciones militares tradicionales.

Más allá de su participación en combates en escenarios como Malí o Ucrania, Wagner ha desplegado campañas sistemáticas de desinformación y propaganda, diseñadas para manipular percepciones, moldear narrativas y erosionar la cohesión interna de las sociedades que habitan en la franja sahelo-sahariana y en toda África. La expansión tecnológica y la saturación informativa hacen que los individuos y comunidades sean especialmente vulnerables a este tipo de operaciones, donde la manipulación cultural, la explotación de redes sociales y la propagación de noticias falsas actúan como armas de desgaste psicológico.

Tal y como se desprende del NATO Warfighting Capstone Concept, la guerra cognitiva se caracteriza por su sutileza y por los efectos acumulativos que genera a medio y largo plazo: no busca victorias inmediatas en el campo de batalla, sino la transformación progresiva de las actitudes, creencias y respuestas sociales[59]. En este contexto, cada ciudadano puede convertirse, consciente o inconscientemente, en un vector de transmisión de información estratégica, lo que otorga a Wagner y a sus patrocinadores un acceso invaluable a la inteligencia social de sociedades abiertas, como las democráticas occidentales.

El caso concreto de Wagner/África Corps ilustra con claridad cómo la guerra cognitiva permite obtener efectos estratégicos de gran alcance. Mediante la erosión de la confianza en instituciones, la exacerbación de divisiones sociales y la difusión de un relato alternativo favorable a Rusia, estas tácticas están remodelando el entorno de seguridad global y constituyen un desafío directo a la estabilidad política, informativa y cultural de Europa.

La dimensión informacional -guerra de la información, narrativa, propaganda e influencia mediática- ejercida en torno a las operaciones de Wagner, es un frente intangible que ha

[59] NATO (2021). NATO Warfighting Capstone Concept. Norfolk, VA: Allied Command Transformation. Disponible en: https://www.act.nato.int/our-work/nato-warfighting-capstone-concept/ Fecha de la consulta 25.09.2025.

sido y es central en la estrategia de Rusia para ganar apoyo local en África y erosionar la legitimidad de la presencia occidental, constituyendo un elemento clave de la amenaza híbrida. En el Sahel, la batalla por el relato ha acompañado cada paso de la intervención de Wagner, con efectos tangibles en las actitudes de la población y las decisiones políticas de los gobiernos de la región.

Uno de los pilares de la influencia rusa ha sido la creación y difusión de una narrativa «anti-imperialista» y pro-rusa que resuena con el sentimiento poscolonial latente. A través de redes sociales, medios locales aliados y campañas encubiertas, se ha propagado la idea de que Francia y Occidente fracasaron en el Sahel, e incluso que alimentaron la inestabilidad deliberadamente, mientras que Rusia –y Wagner como su brazo– vienen como verdaderos liberadores desinteresados. En Mali, antes y durante la llegada de Wagner, emergieron múltiples páginas web e infinidad perfiles de Facebook y cuentas de Twitter, Instagram, TikTok, Telegram, Vkontakte y Odnoklassniki de origen dudoso que acusaban a Francia de apoyar a grupos terroristas o de expoliar recursos, a la par que ensalzaban la cooperación con Rusia[60]. Esta campaña logró que amplios sectores de la opinión pública maliense cambiaran de postura en tiempo récord: en 2019 la mayoría veía con buenos ojos la presencia francesa contra el yihadismo; para 2021-2022, tras la andanada propagandística, muchas voces apoyaban la expulsión de Barkhane y la entrada de «amigos rusos». Las manifestaciones populares en Bamako con banderas rusas y pancartas anti-Francia en 2022, cuidadosamente orquestadas en redes, ofrecieron al régimen militar la «prueba» de legitimidad social para reorientar sus alianzas[61].

Esta maquinaria informativa en el Sahel no surgió espontáneamente. Corresponsales de guerra, entidades de investigación especializadas en ciberoperaciones como Logically y medios como BBC, RFI, NPR o Libération han destapado y denunciado la implicación de operadores internacionales de desinformación vinculados al entorno de Yevgeny Prigozhin. En otros muchos, un actor clave en este aspecto era Luc Michel, un sujeto belga que, hasta su fallecimiento en abril de 2025, mantenía estrechos lazo con el ideólogo ultra radical ruso Alexander Dugin y dirigía la llamada «Russosphère» africana, una red de ONGs pantalla, sitios web y perfiles que difundían contenido prorruso en

[60] Ibídem, KUCHERENKO, M., BURLAKA, O. & DEMCHENKO, O. (2024).
[61] Ibídem, KUCHERENKO, M., BURLAKA, O. & DEMCHENKO, O. (2024).

francés en toda África occidental[62]. Como aparece referenciado en el informe *Wagner Deconstuction* de la Fundación Come Back Alive, Michel coordinó campañas en Mali y Burkina Faso para amplificar mensajes pro-Wagner[63].

> "It's the latest example of how influence campaigns connected to Russia capitalize on and political divisions – a continuation of the tactics the Kremlin used during the 2016 U.S. presidential election. And it shows how remains a potent channel to spread pro-Russian messages, even as the big technology platforms have tried to crack down on manipulation and state-backed propaganda […] The majority of Michel's operations in Africa promote pan-Africanism and anti-colonialist sentiment as a rallying point to support Michel's central thesis: that African countries would benefit from distancing themselves from their European colonizers and developing closer ties with Russia[64]".

> "Luc Michel, a self-proclaimed political activist with a history of engaging in operations targeting Africa with pro-Russian online content. These operations widen their scope to target French speakers […] The nexus of these individuals with known platforms espousing extremist and often Russia-associated propaganda and misinformation, indicates the potential that Russia- state affiliated misinformation campaigns are being directly or indirectly expanded to target specific U.S. communities, in addition to influence operations in Africa […] Michel has since engaged in influence operations in Libya, Central African Republic, Chad, Equatorial Guinea, and Burundi. Gaining more than 78,000 followers and subscribers across platforms[65]".

Asimismo, el proyecto «All Eyes on Wagner» documentó un uso intensivo de cuentas falsas y contenido generado con IA en Burkina Faso para propagar noticias falsas anti-francesas y ensalzar a Rusia[66]. Esta innovación tecnológica –videos deepfake, fotos manipuladas, etc.– ha añadido una capa de credibilidad aparente a la propaganda, engañando a audiencias locales con desinformación sofisticada. El efecto acumulativo ha sido la radicalización de la opinión pública contra Occidente en países como Mali y

---

[62] ATANESIAN, G. (2023). Russia in Africa: How disinformation operations target the continent. BBC News, 1 February. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-africa-64451376 Fecha de la consulta 25.09.2025.

[63] Ibídem, KUCHERENKO, M., BURLAKA, O. & DEMCHENKO, O. (2024).

[64] BOND, S. (2023). A pro-Russian social media campaign is trying to influence politics in Africa. NPR, 1 febrero. Disponible en: https://www.npr.org/2023/02/01/1152899845/a-pro-russian-social-media-campaign-is-trying-to-influence-politics-in-africa Fecha de la consulta 25.09.2025.

[65] WALTER, K. & BACKOVIC, K. (2023). Kremlin-tied propagandists approved to target African audiences expand influence ops to U.S. Logically Investigations, 1 February. Disponible en: https://logically-web.cdn.prismic.io/logically-web/aDmb8SdWJ-7kSu-3_LI_investigations_kremlin_tied_propogandists_approved_web_download.pdf Fecha de la consulta 22.09.2025.

[66] Ibídem, KUCHERENKO, M., BURLAKA, O. & DEMCHENKO, O. (2024).

Burkina: dirigentes comunitarios, líderes de opinión en redes sociales, jóvenes e incluso prensa local ahora replican esa narrativa, en muchos casos sin distinguir la línea entre genuino sentimiento patriótico y manipulación extranjera.

> "Since March 2022, media affiliated with Evgeni Prigozhin has spread anti-colonialist narratives, amplified demonstrations and messages of support for the war led by Russia in Ukraine. Research has shown how persistent Russian influence operations are and aligned on key political moments in Burkina Faso […] The anatomy of the pro-Russian influence campaign shows that the techniques include: the production and dissemination of impactful videos via fake accounts or by relying on highly followed political influencers; micro-targeting or the use of Facebook advertising to deliver anti-Western messages to Burkinabè audiences; the call to demonstrate which is relayed via advertisements, copy-pasted messages, and relayed via groups by fake accounts created recently; the creation of networks of fake news pages to relay anti-Western messages, favorable to Russia and in favor of the Transitional government[67]".

Wagner también ha invertido en operaciones psicológicas sobre el terreno: distribución de ayuda con gran cobertura mediática y branding ruso, campañas de relaciones públicas para mejorar su imagen o demonizar a opositores. Al igual que Siria fue el teatro de operaciones que Putin utilizó para poner en práctica las estrategias que ahora aplica en Ucrania, Wagner estableció en República Centroafricana un laboratorio donde probar y testar la eficacia de sus las tácticas informativas. Allí establecieron medios afines como *Radio Lengo Songo* que, gracias a los fondos de Lobaye Invest -empresa pantalla utilizada por Wagner para realizar inversiones en África-, transmite propaganda prorrusa y atacan a los medios de comunicación críticos de la presencia mercenaria.

> "Despite focusing on the strategic dimension, Wagner tailored its effort to the local environment. In the CAR, where social media platforms are not as popular as in Mali, its main vehicle has been Radio Lengo Songo, created in 2018 by political strategist Igor Mangushev in Bangui. It continues to operate and is very popular in the CAR[68]".

---

[67] All Eyes on Wagner (2023). Burkina Faso under influence. 5 febrero. Disponible en: https://alleyesonwagner.org/2023/02/05/burkina-faso-under-influence/ Fecha de la consulta: 25.09.2025.

[68] GIUSTOZZI, A. & LEWIS, D. (2024). Did Wagner Group prove an effective tool for Russian foreign policy? Londres: Royal United Services Institute (RUSI), 9 diciembre. Disponible en: https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/external-publications/did-wagner-group-prove-effective-tool-russian-foreign-policy Fecha de la consulta 25.09.2025.

En el Sahel se observan tácticas similares: en Mali se creó un espacio informativo muy controlado donde las autoridades militares, asesoradas por estrategas rusos, expulsaron a periodistas de medios franceses pertenecientes a RFI y Jeune Afrique acusándolos de difundir fake news, cerraron o censuraron radios internacionales, y desde entonces únicamente promueven la versión gubernamental de los hechos. Así, tras eventos que tuvieron eco en la prensa internacional, como las denuncias de la masacre de Moura, se despliega inmediatamente un contra-relato negacionista: el gobierno maliense apoyando en un enjambre de bots rusos negó rotundamente cualquier víctima civil, calificando a todos los muertos como «203 terroristas neutralizados»[69] y acusando a quienes reportaban lo contrario de ser «instrumentos de potencias extranjeras»[70]. Este tipo de distorsión informativa dificulta la labor de organizaciones internacionales y oscurece la verdad, pero sobre todo consagra en la percepción local la idea de que Wagner y los ejércitos aliados son heroicos y eficaces, mientras cualquier daño colateral es propaganda enemiga.

> "While the Russian state was Wagner's top client in terms of information campaigns, these rapidly evolved into joint ventures with African politicians and activists. Not only did Wagner's media team and the Russian telecommunications ministry cooperate closely, they also collaborated with African politicians, who were willing to contribute to a daily expenditure of up to $3,000–3,500 on influencers and social media supporters. Wagner alone had a budget of $35,000 per month to spend on influencers, Youtubers and others on social media[71]".

Para Europa, esta dimensión informativa no es un asunto menor, pues erosiona su influencia y reputación en el continente africano y más allá. La narrativa impulsada por Rusia presenta a Europa como un actor hipócrita, débil y decadente, y mina décadas de esfuerzos diplomáticos y culturales europeos en África. Países que tradicionalmente cooperaban con la UE en ámbitos de gobernanza y desarrollo ahora desconfían de las intenciones occidentales, en parte por esta propaganda. Un ejemplo palpable es cómo

[69] Jeune Afrique (2022). Mali : «une douzaine de terroristes » tués, dont un Franco-Tunisien. Jeune Afrique, 25 janvier. Disponible en: https://www.jeuneafrique.com/1339738/politique/mali-une-douzaine-de-terroristes-tues-dont-un-franco-tunisien/ Fecha de la consulta 25.09.2025.

[70] Ibídem, Jeune Afrique (2022).

[71] GIUSTOZZI, A., DE DEUS PEREIRA, J. & LEWIS, D. (2025). Did Wagner Succeed? In the Eyes of its African and Middle Eastern Clients. Whitehall Report, 9 enero. Londres: Royal United Services Institute (RUSI). Disponible en: https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/whitehall-reports/did-wagner-succeed-eyes-its-african-and-middle-eastern-clients Fecha de la consulta 25.09.2025.

Mali y Burkina han rechazado ayuda o expulsado ONG europeas alegando motivos de «soberanía», incluso en detrimento de su propia población necesitada, priorizando la alianza con Rusia que la propaganda les ha vendido como más respetuosa y eficaz[72]. Además, como se advierte desde el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) desde la óptica de la seguridad europea, las campañas de desinformación de Wagner tienen un impacto indiscutible dentro de Europa[73]. Al igual que ocurrió en España con la crisis de Cataluña, en las elecciones de Georgia, en los procesos electorales de Alemania, o en los comicios franceses, no es descartable que el grupo hacktivista ruso *NoName057(16)* o el mismo aparato de influencia que opera en África intente incidir en audiencias europeas para exacerbar, por ejemplo, divisiones políticas en torno a la inmigración o las intervenciones exteriores.

De hecho, Prigozhin llegó a admitir públicamente su injerencia en procesos electorales occidentales[74], y las denominadas «granjas de trolls» asociadas a él han sido detectadas en redes sociales europeas difundiendo mensajes ultranacionalistas o antiinmigración[75]. En el contexto del Sahel, se teme que la instrumentalización de potenciales crisis migratorias o humanitarias venga acompañada de campañas de desinformación en Europa, por ejemplo, difundiendo noticias alarmistas o imágenes sacadas de contexto para sembrar el pánico sobre una supuesta invasión migratoria, lo cual alimentaría fuerzas populistas y podría desestabilizar políticamente a países europeos.

> "Mediante estrategias híbridas que incluyen la manipulación mediática, la promoción de narrativas de decadencia europea y desinformación climática o migratoria, buscan erosionar la confianza ciudadana en las instituciones y alimentar el extremismo para

[72] DW (2023). Burkina Faso et le Mali veulent s'unir. Deutsche Welle, 2 février. Disponible en: https://www.dw.com/fr/burkina-faso-mali-assimi-go%C3%AFta-ibrahim-traor%C3%A9-lutte-contre-le-djihadisme-vdp/a-64594822 Fecha de la consulta 25.09.2025.

[73] FUENTE COBO, I. (2025). La obsesión rusa: desinformación y propaganda en el Sahel. Documento de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) – Ministerio de Defensa de España, 4 junio. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/la_obsesion_rusa_desinformacion_y_propaganda_en_el_sahel Fecha de la consulta 25.09.2025.

[74] PAVLOVA, U. (2022). El oligarca ruso Yevgeny Prigozhin parece admitir la intromisión rusa en las elecciones de EE.UU. CNN en Español, 7 noviembre. Disponible en: https://cnnespanol.cnn.com/2022/11/07/oligarca-ruso-yevgeny-prigozhin-injerencia-rusa-elecciones-ee-uu-trax Fecha de la consulta 25.09.2025.

[75] YANG, Z. (2022). China is copying Russia's election interference playbook. MIT Technology Review, 9 noviembre. Disponible en: https://www.technologyreview.com/2022/11/09/1062966/china-twitter-russia-misinformation-chip/ Fecha de la consulta 25.09.2025.

> legitimar sus modelos autoritarios y reconfigurar el orden internacional en su beneficio[76]".
>
> "La difusión de campañas de desinformación se ha visto muy acentuada desde la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. El Kremlin sigue impulsando estas de manera oportunista contra España, Europa y Occidente […] mantiene entre sus prioridades las operaciones de desinformación que se dirigen de forma específica a África, Iberoamérica y Asia, con el fin de contrarrestar la influencia de Occidente. […] El Kremlin ha optado por priorizar las campañas en redes sociales, en cuyo desarrollo y difusión ha cobrado especial importancia el uso de herramientas de IA, cuya gradual mejoría y optimización han supuesto un salto cualitativo y cuantitativo en la difusión de la desinformación masiva y casi instantánea de contenido desinformativo[77]".

Por último, la propaganda rusa en África también busca alineamientos diplomáticos: gracias a estas estrategias, Rusia ha recabado apoyos o al menos neutralidad de muchos países africanos en votaciones críticas en la ONU tal y como en lo relativo a las resoluciones sobre Ucrania. Mali, Republica Centro Africana, Sudán y otros estados donde Wagner tiene presencia tienden a abstenerse o votar en contra de medidas condenando a Rusia[78]. Esto indica que la batalla informativa tiene repercusiones en la cohesión internacional frente a agresiones o a principios del orden global. Un Sahel bajo la narrativa de Wagner podría convertirse en un bloque de aliados de Moscú en foros internacionales, obstaculizando iniciativas europeas en temas como derechos humanos, sanciones o lucha antiterrorista multilateral, lo cual merma la seguridad colectiva.

En síntesis, la dimensión informacional muestra cómo Wagner ha ganado control de voluntades y territorios en el Sahel gracias al uso combinado de balas y relatos. Desde el Africa Center for Strategic Studies se ha advertido en numerosas ocasiones que la eficacia de su propaganda anti-occidental y pro-rusa representa un desafío estratégico para Europa: revertir percepciones adversas y contrarrestar la desinformación es una

---

[76] MAUC – Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2025). Estrategia de Acción Exterior de España 2025–2028. Madrid: Gobierno de España, Gabinete del Ministro, División de Estrategia y Prospectiva. Disponible en: https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Documents/EAE_2025-2028/Estrategia_Español.pdf Fecha de la consulta 25.09.2025.

[77] DSN – Departamento de Seguridad Nacional (2025). Informe Anual de Seguridad Nacional 2024. Madrid: Gabinete de la Presidencia del Gobierno, abril. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/sites/default/files/2025-05/IASN2024%20ACCESIBLE.pdf Fecha de la consulta 25.09.2025.

[78] Ibídem, RAMANI, S. (2023).

tarea compleja pero imprescindible si se pretende restablecer una influencia constructiva en la región.

> "The proliferation of disinformation is a fundamental challenge to stable and prosperous African societies. The scope of these intentional efforts to distort the information environment for a political end is accelerating. The 189 documented disinformation campaigns in Africa are nearly quadruple the number reported in 2022 […] Disinformation campaigns have directly driven deadly violence, promoted and validated military coups, cowed civil society members into silence, and served as smokescreens for corruption and exploitation. This has had real-world consequences for diminishing Africans' rights, freedoms, and security. […] Russia continues to be the primary purveyor of disinformation in Africa, sponsoring 80 documented campaigns, targeting more than 22 countries. This represents nearly 40 percent of all disinformation campaigns in Africa […] Russia has promulgated disinformation to undermine democracy in at least 19 African countries, contributing to the continent's backsliding on this front[79]".

[79] ACSS – Africa Center for Strategic Studies (2024). Mapping a Surge of Disinformation in Africa. Washington, D.C.: National Defense University, 13 marzo. Disponible en: https://africacenter.org/spotlight/mapping-a-surge-of-disinformation-in-africa/ Fecha de la consulta 25.09.2025.

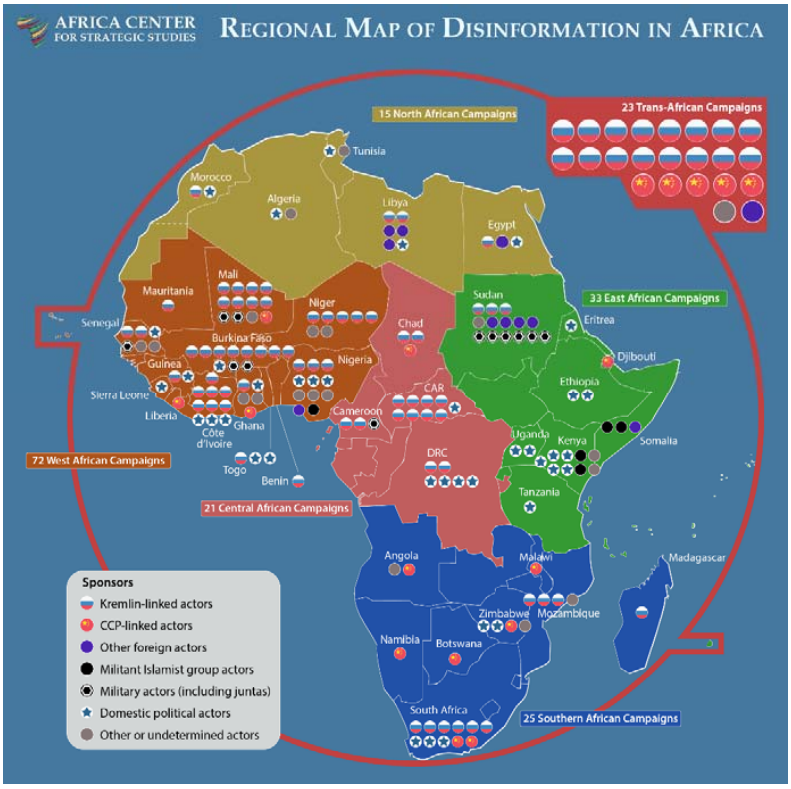


Figura 1: Mapa de operaciones de desinformación en Africa. ACSS. Fuente: https://africacenter.org/spotlight/mapping-a-surge-of-disinformation-in-africa/

Dimensión económica y recursos naturales

La dimensión económica se centra en los intereses financieros y recursos naturales involucrados en la expansión de Wagner, así como en el modo en el que la explotación de estos mismos recursos alimenta el conflicto y tiene implicaciones geoeconómicas para Europa. Wagner no opera solo por motivaciones políticas; su modelo de negocios se basa en obtener concesiones mineras, contratos y activos económicos a cambio de sus servicios militares. En el Sahel y países circundantes esto ha significado un fuerte interés en recursos valiosos como el oro y el uranio, entre otros. La denominada economía de guerra que promueve Wagner refuerza su sostenibilidad operativa y al mismo tiempo priva a poblaciones locales y a gobiernos legítimos de la riqueza necesaria para el desarrollo, perpetuando ciclos de inestabilidad que acaban repercutiendo en Europa.

Un recurso clave en la estrategia de Wagner es el oro. Desde su incursión inicial en Sudán y la República Centroafricana, la red de empresas vinculadas a Prigozhin –como Meroe Gold en Sudán o Lobaye Invest en RCA– ha buscado controlar minas de oro y diamantes para generar ingresos multimillonarios[80]. Tal y como advierten las autoridades de EEUU, estos fondos financian tanto las operaciones de Wagner sobre el terreno como la propia maquinaria de guerra rusa eludiendo sanciones[81]. En el Sahel, Mali ha sido un objetivo natural: es el tercer productor de oro de África. Reportes a finales de 2021 indicaron que geólogos y técnicos asociados a Wagner ya estaban realizando exploraciones en zonas auríferas del oeste de Mali incluso antes de la llegada formal de los mercenarios[82]. Se cree que como parte del trato con la junta de Goïta, Wagner recibiría derechos sobre ciertas minas o un porcentaje de la producción de oro maliense como pago parcial por sus servicios. De hecho, a fines de 2022 el presidente de Ghana, Nana Akufo-Addo, denunció públicamente que el gobierno de Mali había otorgado a Wagner el control de una mina de oro como compensación. Si bien Bamako lo negó, fuentes locales señalan que empresas pantalla rusas ya participan en la explotación de yacimientos malienses, canalizando ganancias al círculo del ya abatido Prigozhin[83].

Como se ha advertido desde diversos órganos de la UE, esta situación no solo implica corrupción y pérdida de ingresos para Mali, sino que hace a Europa cómplice involuntaria: gran parte del oro africano termina en mercados internacionales, incluyendo bancos y joyerías europeas. El oro extraído en condiciones opacas podría estar financiando la guerra en Ucrania u otras actividades desestabilizadoras, por lo que la UE ha debido tomar medidas como sancionar a compañías mineras ligadas a Wagner para cortar esos flujos[84].

> "In a 2020 statement, the CAR's Ministry of Mines estimated that the gross value of gold deposits at the site was $2.8 billion.79 Some experts have estimated annual

[80] SUKHANKIN, S. (2020). Russian private military contractors in Sub-saharan Africa: Strengths, Limitations and Implications», Russie. Nei.Visions, No. 120, Ifri - Institut français des relations internationals. September. París. Disponible en: https://www.ifri.org/sites/default/files/migrated_files/documents/atoms/files/sukhankin_russian_private_military_contractors_africa_2020.pdf Fecha de la consulta 25.09.2025.

[81] U.S. Department of the Treasury (2023). Treasury sanctions illicit gold companies funding Wagner forces and Wagner Group facilitator. Press Release, 27 June. Washington, D.C.: U.S. Department of the Treasury. Disponible en: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1581 Fecha de la consulta 25.09.2025.

[82] Ibídem, KUCHERENKO, M., BURLAKA, O. & DEMCHENKO, O. (2024).

[83] Ibídem, KUCHERENKO, M., BURLAKA, O. & DEMCHENKO, O. (2024).

[84] Ibídem, Council of the EU (2023a)

> revenue generated from the mine at between $100 million and $290 million, which if true would make it one of Wagner's central financial assets […] Wagner also received permits to explore other gold mining sites in the country. Documents dated 2018 showed that Lobaye Invest had won exploration rights for diamonds and gold at seven sites, including an area near Yawa, in the southwest of the CAR. Wagner actively sought to reshape the mining sector in the CAR to its advantage, for example attempting to 'influence the revision of mining legislation so that the legal framework would serve its own economic interests, particularly its control over production', or recommending that the government bring the artisanal mining sector under state control[85]".

Otro recurso de enorme importancia estratégica es el uranio. En este punto, Níger se vuelve crucial: históricamente, la región de Agadez ha suministrado alrededor del 5% de la producción mundial de uranio y fue un proveedor central de Francia, cuyo parque nuclear depende en parte de este elemento[86].

> "Níger es uno de los mayores productores de uranio en el mundo, además de tener una importancia clave para Europa, dado que el Viejo Continente es uno de los principales clientes de Níger en este mercado[87]".

Rusia, por su parte, es uno de los mayores productores y exportadores de uranio a través de Kazajistán y del holding Rosatom. Según análisis de inteligencia publicados por Brookings Institution de Estados Unidos y el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) de Suecia, Moscú ve en el uranio una pieza geopolítica: controlarlo permite influir en la seguridad energética de potencias rivales[88]. El informe *Wagner. Deconstruction* subraya que varios países productores de uranio están ya en la órbita rusa o bajo presencia de Wagner, sumando cerca del *70% de la producción global*[89]. Esta cifra incluye a Kazajistán, Uzbekistán y otros, pero también apunta a objetivos como

---

[85] ALLISON, O., CONNON, N., GIUSTOZZI, A. & PASCALL, J. (2025). Wagner's Business Model in Syria and Africa: Profit and Patronage. Londres: Royal United Services Institute (RUSI), febrero. ISSN 2397-0286 (online). Disponible en: https://static.rusi.org/wagners-business-model-in-syria-and-africa_0.pdf Fecha de la consulta 25.09.2025.

[86] World Nuclear Association (2022). World Uranium Mining Production. Report updated octubre. Londres: World Nuclear Association. Disponible en: https://world-nuclear.org/information-library/nuclear-fuel-cycle/mining-of-uranium/world-uranium-mining-production Fecha de la consulta 25.09.2025.

[87] PARRA, S. (2023). Uranio: un elemento crucial en el golpe de Estado de Níger. National Geographic España, 9 agosto. Disponible en: https://www.nationalgeographic.com.es/mundo-ng/uranio-elemento-crucial-golpe-estado-niger_20537 Fecha de la consulta 25.09.2025.

[88] Ibídem, KUCHERENKO, M., BURLAKA, O. & DEMCHENKO, O. (2024).

[89] Ibídem.

Níger. El golpe de Estado en Níger en 2023 tuvo un efecto inmediato: la Junta cortó exportaciones de uranio a Francia en represalia a sanciones, generando preocupación sobre el suministro a las plantas nucleares europeas[90]. Si Rusia consolida influencia en Níger a través del África Corps o acuerdos con la junta, podría instrumentalizar el uranio como palanca de presión: por ejemplo, redirigir la producción hacia empresas rusas o chinas, o mantenerla fuera del mercado para elevar precios. En un contexto donde busca reducir dependencia de Rusia, para la UE esto representa un serio riesgo a su diversificación energética y a la estabilidad de costos de la electricidad. En esencia, la competición por recursos nucleares en el Sahel se entrelaza con la seguridad europea, haciendo del control del uranio un juego de poder internacional en el que Wagner/África Corps es el brazo ejecutor sobre el terreno de los intereses rusos.

Simultáneamente, Wagner también ha mostrado un claro interés en otros recursos y sectores económicos. En Sudán, por ejemplo, la red de Prigozhin ahora coordinada desde el Kremlin comerció con maderas preciosas y diamantes a cambio de apoyar al régimen de Omar al-Bashir y posteriormente al general Hemeti[91]. En Mali, además del oro, existen reservas de fosfatos, bauxita y posibles reservas petrolero. Cualquier explotación futura podría ser acaparada por empresas rusas favorecidas por la junta. En Burkina Faso, rico en oro y en menor medida en zinc, también se especula que Wagner aspirará a licencias mineras actualmente en manos de compañías occidentales o locales[92].

La presencia de mercenarios espanta la inversión extranjera directa y van aumentando el número de empresas multinacionales mineras que han reducido sus operaciones por la inseguridad. Esto deja el terreno abonado para que los vacíos americanos o europeos los llenen compañías opacas asociadas a Wagner, que operan sin estándares ambientales ni laborales. El resultado es doblemente negativo: las poblaciones locales sufren explotación extractiva sin apenas beneficios nacionales, y los conflictos pueden prolongarse alimentados por la economía del saqueo. Se ha visto en la República

[90] Reuters (2023). France to start Niger troop pullout, Macron says, after coup soured ties. Reuters, 24 septiembre. Disponible en: https://www.reuters.com/world/france-pull-troops-out-niger-following-coup-says-macron-2023-09-24/ Fecha de la consulta 25.09.2025.

[91] Global Witness (2022). Blood Timber: How Russia's Wagner Group profits from logging in the Central African Republic. London: Global Witness, July. Disponible en: https://globalwitness.org/es/ Fecha de la consulta 25.09.2025.

[92] Jeune Afrique (2023). Le Burkina Faso octroie un nouveau permis d'exploitation d'or à la société russe Nordgold. Jeune Afrique, 19 septembre. Disponible en: https://www.jeuneafrique.com/1683287/economie-entreprises/le-burkina-faso-octroie-un-nouveau-permis-dexploitation-dor-a-la-societe-russe-nordgold/ Fecha de la consulta 25.09.2025.

Centroafricana cómo Wagner perpetúa la guerra contra rebeldes en parte para mantener acceso a minas en zonas inestables, en una suerte de negocio de la inseguridad: la propia presencia del conflicto permite la explotación ilegal de recursos[93]. De igual modo, en el Sahel podríamos estar ante un círculo vicioso donde Wagner se lucra del caos e impide la pacificación porque esta supondría el escrutinio de sus actividades económicas.

La transición hacia África Corps tras 2023 no alteró este patrón económico, más bien lo formalizó bajo el paraguas estatal ruso. De hecho, muchos de los activos antes controlados por el imperio empresarial de Prigozhin han sido asumidos por otras entidades rusas. Según publicaron diversas revistas internacionales especializadas en flujos financieros, existen informes de que Rosatom, la corporación nuclear rusa, está buscando acuerdos directos con Níger sobre uranio, desplazando con ello a las compañías occidentales[94]. Asimismo, empresas mineras rusas vinculadas a oligarcas próximos al Kremlin han mostrado interés en Mali y Burkina Faso para proyectos extractivos, contando con la ventaja de la influencia militar rusa in situ[95]. Esto evidencia que Rusia integra la dimensión económica en su estrategia global: Wagner/África Corps abre puertas mediante la fuerza y la política, y luego corporaciones rusas estatales o para-estatales entran a cerrar tratos lucrativos, consolidando una suerte de neocolonialismo económico en detrimento de los intereses locales y, por supuesto, de las empresas occidentales que respetan más la transparencia. Para Europa, la expulsión de sus empresas o la pérdida de acceso a recursos vitales en África supone no solo un revés económico, sino que puede generar vulnerabilidades estratégicas. Dependencias como la del uranio o ciertas materias primas críticas pueden convertirse en puntos de presión geopolítica que Moscú explote a su favor. Además, la actividad económica ilegal de Wagner (contrabando de oro, diamantes de sangre, etc.) socava los regímenes

[93] DOXSEE, C. (2022). Wagner: The Cornerstone of Russia's Strategy in Africa. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS). Disponible en: https://www.catrinadoxsee.com/publications Fecha de la consulta 25.09.2025.

[94] Bloomberg (2024). Russia Is Said to Seek French-Held Uranium Assets in Niger. 3 June. Disponible en: https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-06-03/russia-said-to-seek-takeover-of-france-s-uranium-assets-in-niger Fecha de la consulta 25.09.2025.

[95] The Moscow Times (2025). The Wagner Group Is Leaving Mali. But Russian mercenaries aren't going anywhere. The Moscow Times, 11 June. Disponible en: https://www.themoscowtimes.com/2025/06/11/the-wagner-group-is-leaving-mali-but-russian-mercenaries-arent-going-anywhere-a89415 Fecha de la consulta 25.09.2025.

internacionales anticorrupción y de comercio limpio que la UE promueve, afectando la gobernanza global.

Un último aspecto económico que merece ser señalado es que la presencia de Wagner se asocia también con contratos onerosos de seguridad para los países africanos que lo contratan, drenando sus ya escasos recursos públicos. Se calcula que Mali paga aproximadamente 10 millones de dólares mensuales por los servicios de Wagner[96], sin contar las concesiones mineras. Esto es un gasto enorme en economías empobrecidas, restando fondos que podrían invertirse en desarrollo o servicios básicos. En la práctica, los gobiernos de transición están hipotecando el futuro de sus países endeudándose o redirigiendo presupuestos para hacer frente al pago que deben entregar a los mercenarios, lo cual agrava la pobreza y las desigualdades, factores de riesgo para más conflictos y migraciones. Europa, que es donante de ayuda en estos países, enfrenta el dilema de que su dinero de cooperación puede terminar indirectamente sosteniendo regímenes que a su vez financian a Wagner. Algunos donantes europeos ya han congelado parte de la ayuda a Mali o Burkina para no financiar de hecho a esos gobiernos mientras empleen mercenarios[97]. No obstante, esto reduce la ayuda a poblaciones civiles, generando un vacío estratégico que China o Rusia pueden ocupar con facilidad ganando más influencia. De nuevo, es un tablero complejo donde lo económico, lo político y lo militar se entrelazan[98].

En resumen, la dimensión económica de la amenaza Wagner en el Sahel muestra cómo detrás de las armas vienen las excavadoras y el modo en el que la búsqueda de riquezas financia la maquinaria mercenaria y viceversa. Europa ve comprometidos tanto sus principios como sus intereses pragmáticos, tales como el acceso a recursos estratégicos, la seguridad energética y la contención de la competencia internacional. El análisis pormenorizado de los diferentes documentos sobre Wagner publicados por Antonio Giustozzi y David Lewis, analistas del Royal United Services Institute (RUSI), y por equipo del proyecto All Eyes On Wagner (AEOW) revela un entramado donde las guerras

[96] The Washington Post (2023). Wagner's playbook in Africa: civil wars, gold mines and mercenaries. The Washington Post, 23 julio. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/world/2022/05/23/mali-russia-west-africa-wagner/ Fecha de la consulta 25.09.2025.

[97] Council of the EU (2021). Council conclusions on the EU's Integrated Strategy in the Sahel. 16 April. Brussels: Council of the EU. Disponible en: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7723-2021-INIT/en/pdf Fecha de la consulta 25.09.2025.

[98] Ibídem, GIUSTOZZI, A. & LEWIS, D. (2024).

proxy modernas son también por minas y pozos, no solo por banderas. Afrontar este desafío requerirá a los europeos entender y contrarrestar la lógica económica que hace rentable la desestabilización del Sahel para actores como Wagner.

> "Former Wagner members have said that […] Wagner's earnings comes from Security and Support Services, Customs and Tax Collection, Gold Mining, Diamond Mining, Timber Logging, Alcohol Production […] Overall, assuming a revenue range of €91 million (the minmum it is known Bangui was transferring to Wagner) to €200 million per year (the claimed amount inclusive of mining revenue after Prigozhin's death) and costs of the Wagner contingent of $25–$100 million (salaries plus 30% for the loaned equipment), this puts the yearly profit range for Wagner's top management at €0–€100+ million[99]".

Discusión

Las distintas dimensiones analizadas –paramilitar, demográfica, informativa y económica– ponen de relieve que el fenómeno Wagner en el Sahel constituye una amenaza híbrida integral a la seguridad europea. En las siguientes páginas se integran estos hallazgos para comprender las interacciones entre dimensiones, evaluar las hipótesis planteadas y llevar a cabo una reflexión crítica.

En primer lugar, los hechos respaldan la primera hipótesis: Wagner actúa efectivamente como un instrumento híbrido ruso cuya presencia en el Sahel tiene por efecto (y probablemente por objetivo) comprometer la seguridad europea mediante la desestabilización regional. La evidencia muestra coordinación entre lo militar, lo informativo y lo económico bajo un designio estratégico: debilitar la influencia occidental y proyectar el poder ruso. Wagner no es un simple grupo mercenario que hace uso de la doctrina soviética de la *maskirovka*[100] para lucrarse, sino que funciona en consonancia con los intereses geopolíticos de Moscú, proporcionando a Rusia una herramienta de guerra por otros medios en África[101]. La consecuencia ha sido una aceleración de

[99] Ibídem, ALLISON, O., CONNON, N., GIUSTOZZI, A. & PASCALL, J. (2025).

[100] TORRES SORIANO, M.R. (2025). La desinformación rusa en 2025. Documento de Opinión IEEEO55-2025. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa de España, 27 junio. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/la_desinformacion_rusa_2025_dieeeo55 Fecha de la consulta 25.09.2025.

[101] Ibídem, DE LA CORTE IBÁÑEZ, L. (2022).

tendencias que directamente amenazan a Europa: expansión del terrorismo en zonas antes contenidas, ruptura de alianzas de seguridad, gobiernos locales alineados con el Kremlin en foros internacionales, y condiciones propicias para mayores flujos migratorios descontrolados. Todo ello confirma que Wagner ha sido el multiplicador de caos[102] en el Sahel y que ese caos reverbera hasta el Mediterráneo.

La segunda hipótesis, que planteaba que Wagner ilustra el declive de la presencia occidental en África y el surgimiento de nuevas formas de guerra por delegación, también se ve corroborada. Los casos de Mali, Burkina Faso y Níger son paradigmáticos: en cuestión de pocos años, Francia y la UE pasaron de liderar las misiones de seguridad en el Sahel a ser prácticamente expulsadas, reemplazadas no por una potencia colonial tradicional sino por un actor proxy de Rusia. Esta transición marca un cambio de era: se desvanece la era de las intervenciones occidentales post-11S en África, basadas en cooperación militar formal, condicionada a reformas, y emerge una era de *proxy wars 2.0* donde potencias emergentes emplean contratistas militares privados e influencia encubierta para lograr fines estratégicos.

Para Europa, esto supone adaptarse a un nuevo terreno de juego donde su poder blando se enfrenta a competidores dispuestos a jugar combinando de manera agresiva soft power, hard power y sharp power[103]. La retirada occidental, motivada en parte por el resentimiento popular hacia la tutela francesa y en parte forzada por la acción de Wagner, deja claro que, sin un cambio de enfoque, la UE corre el riesgo de quedar, si no lo está ya, marginalizada en su propia periferia sur[104].

Una discusión importante es si la presencia de Wagner/África Corps ha aportado alguna estabilidad o resultado positivo en el Sahel o si, por el contrario, ha empeorado la situación en todos los frentes. Los defensores de la cooperación con Rusia en África suelen argumentar que Occidente tuvo años para resolver los conflictos y fracasó, mientras que la firmeza de Wagner al menos recuperó territorios en manos del terrorismo

[102] Ibídem.

[103] NYE, J.S. JR. (2018). How Sharp Power Threatens Soft Power: The Right and Wrong Ways to Respond to Authoritarian Influence. Foreign Affairs, 24 enero. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-01-24/how-sharp-power-threatens-soft-power Fecha de la consulta 25.09.2025.

[104] MAŚLANKA, Ł. (2023). Vanishing partners: the implications of the Sahel coups for the EU's security policy. OSW Commentary, septiembre. Varsovia: Centre for Eastern Studies (OSW). Disponible en: https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2023-11-02/vanishing-partners-implications-sahel-coups-eus-security Fecha de la consulta 03.10.2025.

y fortaleció la soberanía nacional de Mali. Sin embargo, un análisis en profundidad de los artículos publicados por Colin P. Clarke en Foreing Affairs y por Jack Detsch en Foreing Policy sugiere que esos supuestos avances militares son efímeros. Si bien ejércitos locales con Wagner han obtenido victorias tácticas, no han abordado las causas subyacentes del extremismo, e incluso han agravado la fractura entre fuerzas armadas y población civil por las atrocidades cometidas[105].

> "The United States has heard from multiple African countries that they regret giving access to the Russian paramilitary Wagner Group, current and former U.S. military and defense officials said […] U.S. defense and military officials have had conversations with representatives of several African nations in recent months indicating a growing frustration with Wagner over human rights abuses and the targeting of civilians. Wagner has significant forces in the Central African Republic, Mali, and Libya and has sent advisors and liaisons in other countries, including Sudan and Mozambique. The Russian mercenary outfit's presence is a way for the Kremlin to extend its influence in Africa[106]".

En Mali, tras año y medio de Wagner, los ataques yihadistas repuntaron a fines de 2022 y 2023, incluyendo incursiones en zonas antes pacificadas[107]. En Burkina, la situación de seguridad tampoco mejoró sustancialmente tras la llegada de instructores rusos; al contrario, los yihadistas expandieron su control en el Este. Esto sugiere un posible efecto boomerang: la violencia indiscriminada aplicada por Wagner alimenta el resentimiento local y los caldos de cultivo en los cuales los reclutadores yihadistas actúan expandiendo los tentáculos de su propaganda radical salafista[108]. Por tanto, Wagner no solo es una amenaza en sí misma, sino que un actor que potencia otras amenazas -terrorismo, delincuencia organizada transnacional, crisis humanitarias- al empeorar el conflicto.

Otro tema de discusión es la capacidad occidental de contrarrestar este declive. Si bien la narrativa rusa es interesada, contiene elementos que calaron porque había fallas

---

[105] CLARKE, C.P., PARENS, R., FAULKNER, C. & WOLF, K. (2023). Is Wagner Pivoting Back to Africa? Ukraine Isn't the Only Place Where America Must Counter Russia's Mercenaries. Foreign Affairs, 11 mayo. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/africa/ukraine-wagner-pivoting-back-africa Fecha de la consulta 25.09.2025.

[106] DETSCH, J. (2023). Wagner's African Hosts Regret Letting Them In: Libyans, among others, are sick of the Russian mercenaries. Foreign Policy, 25 septiembre. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2023/09/25/wagner-africa-mali-libya-car-prigozhin-putin-russia/ Fecha de la consulta 25.09.2025.

[107] ACLED (2023). Regional Overview – Africa (Annual Report 2023). Armed Conflict Location & Event Data Project. Madison: ACLED. Disponible en: https://acleddata.com Fecha de la consulta 25.09.2025.

[108] Ibídem, GAZAPO LAPAYESE, M. (2018).

reales en la estrategia europea y norteamericana a la hora de actuar en el terreno de operaciones del Sahel. Francia, pese a su esfuerzo militar notable, fue percibida como paternalista y poco efectiva por amplios segmentos de la población saheliana[109]. La falta de resultados visibles en años, combinada con escándalos derivados de las víctimas colaterales civiles en bombardeos franceses minaron la legitimidad de su presencia.

La UE, por su parte, invirtió en políticas de desarrollo y en planes de entrenamiento de ejércitos locales entre los que destacan la Misión de Entrenamiento de la Unión Europea en Mali (EUTM) y el proyecto Groupes de Action Rapide Surveillance et Intervention (GARSI SAHEL) liderado por la Guardia Civil y en el que participan fuerzas y cuerpos de seguridad de otros miembros de la UE[110]. Pero desde Bruselas se subestimó la batalla comunicacional: no se contrarrestó la desinformación rusa con agilidad, ni se supo comunicar de manera eficiente y pedagógica sus logros. Además, el hecho de que la UE pusiera como condicionante que los gobiernos golpistas de turno llevaran a cabo transiciones hacia gobiernos civiles elegidos democráticamente, chocó frontalmente con el deseo inmediato de seguridad y protección de las juntas, que prefirieron el apoyo sin preguntas de Wagner. Reconocer estos factores es crucial para un enfoque autocrítico y pragmático: Europa necesita replantear su compromiso con el Sahel si quiere recuperar terreno perdido. La respuesta no puede ser simplemente militar, sino integral, y en eso la lección de la amenaza Wagner es clarificadora: hay que responder en todos los planos, desde la seguridad hasta la información y la economía.

Desde la perspectiva española, resalta la relevancia del Sahel como frontera sur estratégica. España juega un rol activo liderando programas como el GARSI SAHEL, el EUTM Mali hasta su fin en mayo de 2024, la Operación Marfil activa desde 2013 hasta 2025, o las operaciones de formación y adiestramiento en Costa de Margil, Ghana, Senegal, Benín, etc. Esto demuestra que España ha tenido un papel capital al ser impulsora de una mayor implicación europea en la región. Ahora bien, la irrupción de Wagner y la finalización o expulsión de muchas de las misiones europeas suponen un revés para la política exterior y de seguridad de España, que ve incrementados los riesgos en su vecindad: En primer lugar, un incremento del narcotráfico y del terrorismo

[109] International Crisis Group (2021). Imagining the End of France's Sahel Strategy. ICG Africa Briefing N°173, 14 febrero. Bruselas: International Crisis Group. Disponible en: https://www.crisisgroup.org/sites/default/files/b173-ethiopia-sudan-border.pdf Fecha de la consulta 25.09.2025.

[110] Ibídem, DSN – Departamento de Seguridad Nacional (2025).

de etiología yihadista a razón de que el Daesh o las células de Al Qaeda en el Magreb continúen aprovechando la porosidad de una franja sahelo-sahariana desguarnecida. En segundo lugar, un mayor flujo migratorio irregular tanto por rutas occidentales hacia Canarias como vía Marruecos hacia Ceuta y Melilla. Y, en tercer lugar, la expansión de la influencia rusa en el norte de África, y la consecuente amenaza que eso representa para, por ejemplo, los puertos marítimos españoles como puerta de entrada ilegal de sujetos rusos vinculados con los servicios de espionaje del Kremlin.

En línea con los expuesto, no hay que olvidar que Mali y Burkina hacen frontera con Argelia, socio energético crucial de España, y con otros países del Golfo de Guinea donde España tiene intereses económicos. Una prolongación de la inestabilidad podría contagiar a estas áreas, lo que sería extremadamente perjudicial para los intereses de seguridad de España y de las empresas españolas allí asentadas. Por tanto, para España y Europa, frenar la hemorragia del Sahel no es altruismo internacional meramente, es autodefensa estratégica.

También es pertinente discutir el papel de otros actores en este tablero. Mientras Occidente retrocede y Rusia avanza con Wagner, China mantiene una presencia más silenciosa pero significativa centrada en lo económico. Xi Jinping está aplicando en África los planteamientos de la Belt and Road Initiative (BRI) también conocida como la «Nueva Ruta de la Seda». Como analizó en profundidad el Capitán de Navío y analista IEEE D. Abel Romero Junquera, Pekín está haciéndose con multitud de inversiones, infraestructuras y acceso a minerales[111]. Turquía y los Estados del Golfo también compiten por influencia en el Sahel mediante alianzas religiosas, ayuda o ventas de armas. Europa se enfrenta a un entorno multipolar en África donde ya no goza de preeminencia automática. Esto implica que cualquier estrategia para enfrentar la amenaza que Wagner representa debe enmarcarse en una política más amplia hacia África, que combine realismo con apoyo a la gobernanza democrática y desarrollo real sostenible. La simple vuelta militar al Sahel es inviable por la oposición local; se requieren soluciones africanas apoyadas por Europa.

[111] ROMERO JUNQUERA, A. (2025). Disputa por la hegemonía marítima. China sigue aguas a Mahan; EE. UU. trata de recuperar rumbo. Documento de Análisis IEEEA46-2025, 18 junio. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa de España. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2595202/disputa_por_la_hegemonia_maritima_2025_dieeea46.pdf/5feb4a85-0956-e219-91fe-47a1832c31b7 Fecha de la consulta 25.09.2025.

Por último, es ineludible discutir la sostenibilidad futura de Wagner/África Corps. El motín fallido de Prigozhin en junio 2023 y su eliminación posterior demostró las tensiones inherentes a emplear un actor como Wagner: puede volverse incómodo para su propio patrocinador. Rusia ha optado por renombrar al grupo objeto de estudio de este articulo y continuar la misión bajo control directo[112]. Esto resuelve en parte la incertidumbre de mando, pero podría restar flexibilidad. Además, obliga a preguntarse cuán estable en el largo plazo puede ser la presencia rusa en el Sahel teniendo en cuenta sus propios desafíos en Ucrania y los resultados en África.

> "Wagner's direct intervention in ongoing conflicts had mixed achievements, even in the eyes of the group's clients. All clients appreciated having a foreign armed force at their service that would enable them to avoid confronting the major social, political, temporal and technical issues related to strengthening their own armed forces. They also liked the fact that Wagner did not interfere with their politics but offered a pliable tool with as few strings attached as possible. The more Wagner was willing to place itself in the service of the host government, the more it was appreciated. Indeed, when the Russian government decided to bring Wagner's operations in Africa under stricter control, after the mutiny, neither the Malian nor the CAR governments were pleased, and both sought to keep Wagner in their countries[113]"

Rusia, en el momento en el que se escribe este documento, apuesta fuerte manteniendo contingentes, equipos y dinero fluyendo hacia África a pesar de sus problemas en Ucrania. Europa y sus miembros, por su parte, parecen jugar a contener daños reubicando fuerzas en países vecinos de la región como Mozambique, Costa de Marfil, Somalia, esperando así a nuevas ventanas de oportunidad que les permitan reengancharse diplomáticamente. Pero esperar puede no ser suficiente si Rusia consolida un bloque antagónico en el corazón del Sahel.

De estas ideas subyace y se evidencia que para Europa la amenaza Wagner en el Sahel no es un fenómeno aislado sino un síntoma de cambios geopolíticos mayores: la pugna por influencia en África en el siglo XXI, el retorno de la competencia entre grandes potencias y la necesidad de adaptar las estrategias de seguridad a nuevas modalidades

[112] Ibídem, GARRIDO GUIJARRO, Ó. (2024).

[113] Ibídem, GIUSTOZZI, A., DE DEUS PEREIRA, J. & LEWIS, D. (2025).

de guerras asimétricas e híbridas. Wagner ha logrado temporalmente lo que ningún actor había hecho desde la colonización: relegar a Europa a un segundo plano en la seguridad del Sahel. Y lo ha hecho mediante una combinación de fuerza bruta y manipulación narrativa que ha explotado las debilidades occidentales. Pero sus éxitos son frágiles y sus métodos, cuestionables y posiblemente insostenibles. Esto abre un espacio para que, con las lecciones aprendidas, Europa reevalúe su papel y actualice sus capacidades ante amenazas paramilitares privadas, desinformación y desbordamientos migratorios.

Conclusiones

El análisis desarrollado confirma que la presencia del Grupo Wagner y su sucesor África Corps en la franja sahelo-sahariana constituye una amenaza multidimensional a la seguridad europea, especialmente palpable en la frontera sur representada por España.

En la dimensión paramilitar, Wagner ha desestabilizado el equilibrio de seguridad regional, socavando esfuerzos internacionales contra el terrorismo y extendiendo la influencia rusa en detrimento de Europa. En la dimensión demográfica y humanitaria, su intervención ha exacerbado la violencia contra civiles, alimentado crisis de desplazados e incrementando presiones migratorias hacia el norte. En la dimensión informacional, Wagner ha librado una eficaz guerra de propaganda que ha erosionado la imagen y la influencia de Occidente en África, dificultando futuras colaboraciones y alimentando narrativas antieuropeas. Finalmente, en la dimensión económica, Wagner se ha insertado en economías locales para expoliar recursos estratégicos y financiarse, lo cual afecta al futuro desarrollo local de los países de la región africana e impacta contra los intereses económicos y energéticos europeos.

En conjunto, estas piezas confirman las hipótesis iniciales: Wagner es un instrumento híbrido ruso que opera como punta de lanza de una *proxy war* contemporánea, evidenciando la retirada occidental y la pugna renovada por África. No obstante, también se concluye que la estrategia Wagner presenta debilidades intrínsecas. Por un lado, en el corto plazo, sus ganancias tácticas son coyunturales y su presencia en el terreno genera graves distorsiones y contradicciones securitarias: perpetuación de conflictos, potenciación de amenazas, abusos que minan la legitimidad de los gobiernos que lo acogen, falta de verdadero desarrollo, dependencia externa del régimen ruso, etc. Por

otro lado, a largo plazo, esas mismas contradicciones podrían limitar el éxito de Rusia en el Sahel al abrir resquicios que ofrezcan a la UE la oportunidad de apoyar alternativas locales de estabilidad y volver a obtener la confianza de las poblaciones. Por esa razón, de cara al futuro inmediato y lejano, la seguridad europea en África no debe basarse únicamente en enfoques tradicionales: sabiendo que Wagner ha cambiado las reglas del juego, la UE tiene la necesidad y la obligación de innovar visiones y adoptar nuevas estrategias de carácter integral y multidimensional que le permitan hacer frente a la desestabilización rusa al otro lado del Mediterráneo.

En conclusión, la irrupción de Wagner en el Sahel ha sido un «wake-up call» para la seguridad europea en África. Esta alerta temprana, en ocasiones minusvalorada, ha puesto de manifiesto vulnerabilidades en el enfoque occidental y la audacia de competidores geopolíticos. Superada la etapa de la sorpresa y el repliegue, es imperativo que Europa pase a una estrategia proactiva y coordinada. Enlazando con las primeras líneas del presente artículo, no basta con las medidas que la UE y otros actores tomaron en 2023. Como subraya desde el Instituto Español de Estudios Estratégicos, «ninguno de los objetivos de Rusia en el Sahel tiene que ver con hacer África más próspera o estable»[114]; por ende, la UE debe asumir que sus propios objetivos (estabilidad, prosperidad compartida, respeto de derechos) chocan directamente con esa agenda y solo se alcanzarán mediante una implicación inteligente y sostenida.

España, por su posición frontal, tiene un papel especial que jugar para que la seguridad europea en África se aborde de forma integral, combinando la defensa frente a amenazas emergentes con el apoyo al desarrollo y la gobernanza. El General de Brigada y director del IEEE, Víctor Bados Nieto, ha afirmado que «Rusia ha propiciado una gran inestabilidad con su involucración en varios golpes de estado en países de la zona. Esa inestabilidad está propiciando la válvula de escape hacia Europa y, sobre todo, hacia España, convirtiéndose en un problema no solo de inmigración ilegal sino delincuencia y terrorismo»[115]. Esto quiere decir que afrontar la amenaza de Wagner en el Sahel no es únicamente lidiar con un grupo mercenario: es reafirmar el compromiso de Europa con la seguridad humana y el progreso en su periferia, evitando que la brecha se llene con

[114] Ibídem, GARRIDO GUIJARRO, Ó. (2024).

[115] BADOS, V. (2025). XXXII Curso Internacional de Defensa. Declaraciones a Prensa. COPE Jaca, 15 septiembre. Disponible en: https://www.cope.es/emisoras/aragon/huesca-provincia/jaca/noticias/espana-quedarse-espectador-sucede-africa-clave-socios-igual-igual-20250915_3213920.html Fecha de la consulta 25.09.2025.

fuerzas desestabilizadoras. La tarea es ardua y de largo aliento, pero ineludible si se quiere garantizar que la franja del Sahel no se convierta en el «talón de Aquiles» de la seguridad europea en las próximas décadas.

*Manuel J. Gazapo Lapayese**
Doctor en Relaciones Internacionales.
Analista de seguridad internacional y conflictos armados.
Profesor universitario especialista en geopolítica y terrorismo global.

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 40025